

La Compétence consultative

de la

Cour Permanente de Justice Internationale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Politique et Economique)

présentée et soutenue le 7 Décembre 1926, à 2 heures

PAR

M. BEUVE-MÉRY

Diplômée de l'Institut des Hautes Études Internationales

Président : M. A. de LAPRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur

LE FUR, Professeur

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

Libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, Rue Soufflot, 13

1926

La Compétence Consultative
de la Cour Permanente
de Justice Internationale

La Compétence consultative

de la

Cour Permanente de Justice Internationale



THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Politique et Economique)

présentée et soutenue le 7 Décembre 1926, à 2 heures

PAR

M. BEUVE-MÉRY

Diplômée de l'Institut des Hautes Études Internationales



Président : M. A. de LAPRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur

LE FUR, Professeur

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

Libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, Rue Soufflot, 13

1926



INTRODUCTION



Inaugurée solennellement à la Haye, le 15 Février 1922, la Cour Permanente de Justice Internationale, qui fut, pendant des siècles, le rêve d'esprits éclairés et généreux, est aujourd'hui une vivante réalité.

L'humanité cherche depuis longtemps la voie de la solution pacifique des différends internationaux. L'arbitrage remonte à la plus haute antiquité. Une inscription babylonienne de l'an 4.000 avant J. C. nous conserve le souvenir d'une contestation de frontière entre les cités de Shirpsula et de Gishkhin. Le roi de Kish, choisi comme arbitre, trancha le litige « sous l'inspiration de son propre dieu Kadi. »

L'arbitrage international fleurit sous la civilisation hellénique et au Moyen-Age.

Dès 1305, un avocat de Coutances, Pierre du Bois, écrit le traité « *De recuperatione Terræ Sanctæ* ». Il y trace un plan d'organisation mondiale qui n'est pas sans analogie avec l'actuelle Société des Nations. Il prévoit aussi l'institution d'une Cour d'arbitrage dont les membres seront nommés par le Concile et dont les sentences seront susceptibles d'appel porté devant le Pape.

A partir du XVI^e siècle, l'arbitrage décline jusqu'à la fin du XVIII^e. A ce moment, il renaît sous l'influence de John

Jay, qui, en qualité de Secrétaire d'Etat suppléant dans le cabinet de Washington, recommande vivement au Président Washington d'obtenir par l'arbitrage le règlement des différends qui existent avec la Grande-Bretagne.

En 1794, John Jay alors « Chief Justice » de la Cour suprême des Etats-Unis, est chargé de négocier le traité qui devint célèbre sous son nom. Par le système des commissions mixtes prévues par le traité, l'arbitrage qui, jusqu'alors, était surtout diplomatique, tend à devenir juridique.

En 1872, l'arbitrage obtient un succès inespéré dans l'affaire de l'Alabama entre les Etats-Unis et la Grande Bretagne. Ce succès favorise un mouvement d'opinion qui se développe sous l'influence des conférences et des congrès, et aussi des associations savantes qui se forment à cette époque. Tel l'Institut de Droit International fondé en 1873 qui, dès 1875, élabore un projet de règlement pour la procédure arbitrale internationale. Citons aussi le « Congrès universel de la Paix » et le « Bureau International de la Paix », à Berne, de l'« Union Interparlementaire », en Europe, des Conférences du Lake Monkonk, en Amérique. Ces efforts aboutissent, lors de la première Conférence de la Haye, à l'établissement d'une Cour permanente d'arbitrage, par la Convention du 29 juillet 1899, pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

A vrai dire, cette Cour, qui n'a pas de session régulière, n'est qu'un greffe avec une liste d'arbitres désignés par les Etats signataires de la Convention du 29 Juillet 1899, révisée le 18 Octobre 1907. En cas de litige soumis à la Cour, les parties choisissent sur cette liste ou hors d'elle les arbitres et le surarbitre qui forment un tribunal éphémère appelé à statuer, non comme « organe des Etats participant à la formation de la Cour, mais uniquement au nom des Etats qui

l'ont institué ». Cependant, cette juridiction fantôme a l'avantage de ne pas effaroucher les Puissances. Elle leur offre un cadre souple d'arbitrage facultatif qui, basé sur le respect du droit, n'exclut pas la conciliation diplomatique. Ainsi la Cour Permanente d'arbitrage s'est-elle maintenue jusqu'à nos jours, rendant d'incontestables services à la justice et à la paix. Mais « les arbitres inclinent souvent à se considérer en médiateurs plutôt qu'en interprètes fidèles du droit, en diplomates plutôt qu'en juges, en conciliateurs appelés à prononcer entre Etats de la manière la moins pénible pour chacun d'eux plutôt qu'en magistrats appelés à tenir rigoureusement égales les balances de la justice ».

La nécessité de créer une institution judiciaire distincte de la Cour Permanente d'Arbitrage et la complétant se faisait donc sentir.

« Il y a là, disait M. Root dans ses instructions aux délégués américains à la 2^e Conférence de La Haye en 1907, deux méthodes radicalement différentes qui correspondent à des conceptions très distinctes, qui conduisent à des conséquences très différentes. Il arrive souvent qu'un Etat, qui serait disposé à soumettre son litige à une décision judiciaire impartiale, ne soit pas disposé à le soumettre à cette manière de procédure diplomatique. S'il pouvait exister un tribunal prononçant sur les litiges entre Etats avec autant d'impartialité et d'objectivité que la Cour suprême des Etats-Unis, dans les procès qui se déroulent entre citoyens des divers Etats de l'Union, ou entre étrangers et citoyens américains, il n'y a pas de doute que les Etats seraient beaucoup plus prêts à soumettre leurs difficultés à la décision de ce tribunal qu'ils ne le sont maintenant à recourir aux chances d'un arbitrage ».

C'est dans cet esprit qu'à la II^e Conférence de la Haye la

délégation américaine recommande l'établissement d'une Cour de Justice arbitrale, Cour internationale vraiment permanente, composée de juges fonctionnant avec le sentiment de la responsabilité judiciaire. Un projet fut présenté en commun par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, avec l'appui chaleureux de la France. Mais, faute d'accord quant au mode de désignation des juges, la Cour, acceptée en principe, ne fut pas constituée en fait.

La XII^e convention du 18 octobre 1907 porte création d'une Cour Internationale des prises. Pour celle-ci l'accord peut se faire sur le mode de nomination des juges. Mais par suite de l'incertitude du droit maritime, la Convention n'est pas ratifiée. A la Conférence de Londres (1908-1909), les Etats-Unis proposent que cette Cour internationale des prises soit chargée de jouer le rôle de Cour de Justice arbitrale. Cette **question sort** du domaine de la Conférence et n'est pas résolue.

Il est intéressant de signaler qu'à ce moment les cinq Républiques de l'Amérique Centrale se rencontrent à une conférence de la Paix à Washington, et établissent, pour quelques années, une Cour de Justice Centre-Américaine.

Ayant subi, faute de prudence, un retentissant échec en 1916-1917, la Cour ne fut pas renouvelée alors. Mais un tribunal international Centre-Américain doit naître, d'après une convention du 7 février 1923.

En 1912, lors de sa session de Christiana, l'Institut de Droit international émet le vœu suivant : Tout en reconnaissant les grands mérites de la Cour d'arbitrage instituée par la Conférence de la Haye de 1899, pour la justice internationale et le maintien de la paix, l'Institut de Droit international, dans le but de faciliter et de hâter l'accès à l'arbitrage ; d'assurer le règlement des différends d'une nature

juridique par des arbitres représentant les différents systèmes de législation et de procédure ;

« Dans le but de renforcer l'autorité des tribunaux vis-à-vis des représentants des parties en litige par le fait que les membres des tribunaux leur soient connus d'avance, et d'accroître de même la force morale de la sentence rendue par le nombre le plus grand et par l'autorité des arbitres reconnus par la totalité des Etats ;

« Dans le but de faire trancher dans le cas d'un traité d'arbitrage obligatoire contenant une clause à cet effet, les doutes pouvant s'élever sur le point de savoir si un différend déterminé rentre dans la catégorie de ceux qui sont soumis par ce traité à l'arbitrage obligatoire ;

« Dans le but de créer un tribunal de révision des sentences des tribunaux institués en dehors des dispositions de la Convention de la Haye, pour le cas où le compromis spécial viendrait à prévoir la possibilité de cette révision ;

« Estime hautement désirable que satisfaction soit donnée au vœu n° 1 émis par la II^e Conférence de la Paix en faveur de l'établissement d'une Cour de Justice arbitrale. »

La III^e Conférence de la Haye est prévue pour 1914. Le 12 Janvier, M. James Brown Scott adresse au Ministre des Affaires étrangères une lettre accompagnée d'un memorandum critiquant l'insuffisance de la Cour permanente d'arbitrage, et indique « la nécessité d'une nouvelle méthode de règlement pacifique des conflits, et les services qu'elle rendrait à la cause de la Paix Internationale .

Cette nouvelle méthode, c'est le règlement judiciaire des conflits internationaux ; et il est positif que de très nombreuses personnes aux opinions desquelles doit s'attacher le plus grand respect, estiment non seulement que l'avenir de l'arbitrage est lié à son orientation vers la qualité de remède ju-

ridique, mais encore que le règlement effectif et satisfaisant des difficultés internationales de nature justiciable dépend de la création d'un tribunal international composé de juges dominés par la conscience de leur rôle de juges, et qui joueront pour le monde entier le rôle que jouent pour les particuliers, dans les limites de chaque Etat, les juridictions nationales qui y sont instituées.

L'explosion de la grande guerre retarde cette marche vers le progrès. Mais dans l'humanité décimée de la fleur de sa jeunesse, s'accroît le désir de voir exister une Cour Internationale qui exerçât plus d'autorité que la Cour Permanente d'Arbitrage. Les peuples souhaitent pouvoir confier au glaive immaculé de la Justice plutôt qu'à l'épée sanglante de la Force, le soin de trancher leurs différends.

Le Pacte de la Société des Nations contient l'article 14 ainsi rédigé :

« ARTICLE XIV. — Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice Internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend où tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

En obéissance à l'article 14 du Pacte, le Conseil, le 13 février 1920, confia à un comité consultatif de Juristes le soin de formuler un texte de projet pour l'établissement de la Cour. Le Comité Consultatif composé de dix jurisconsultes, personnalités éminentes de la plus haute compétence, et représentant toutes les parties intéressées, se réunit à la Haye du 16 Juin au 24 Juillet 1920. Il élaborait un projet en tenant compte lui-même de divers projets qui lui avaient été soumis soit par des gouvernements, soit par de savantes orga-

nisations vouées à l'étude du Droit International.

Un rapport remarquable de M. de Lapradelle est adopté à l'unanimité, rapport qui, suivant les propres paroles du Président, M. le baron Descamps « procurera une aide précieuse à tous ceux qu'intéresse le problème de l'établissement d'une Cour Permanente de Justice Internationale ». L'avant-projet établi par le Comité Consultatif est discuté et adopté avec quelques modifications, par le Conseil lors de ses sessions de Saint-Sébastien et de Bruxelles, en Août et en Octobre 1920. Le texte révisé est présenté par le Conseil à l'Assemblée de la Société des Nations. Celle-ci le soumet à un Comité dans lequel tous les membres de la Ligue — quarante-deux à cette époque — sont représentés. Ce Comité commissionne lui-même un sous-comité. Après des discussions prolongées, le plan reçoit de nombreux amendements approuvés par le Comité et le sous-comité. Ainsi modifié, le projet est adopté par l'Assemblée plénière avec une unique disposition additionnelle.

D'après une résolution de l'Assemblée prise à l'unanimité le 13 Décembre 1920, le statut de la Cour est adjoint au Protocole du 16 Décembre 1920 qui est ouvert à la signature des membres de la Société des Nations, et des autres Etats nommés dans l'annexe au Pacte.

La résolution de l'Assemblée porte, qu'aussitôt que le Protocole aura été ratifié par la majorité des membres de la Société des Nations, le statut de la Cour entrera en vigueur. Le nombre des ratifications nécessaires fut atteint en 1921. Les juges de la Cour peuvent ainsi être élus au cours de la session de l'Assemblée qui siégeait à ce moment. Ils se réunissent en session préliminaire le 30 Janvier 1922 et élaborent le Règlement de la Cour, adopté le 24 Mars suivant.

Depuis lors, la Cour a fait preuve d'une féconde activité.

Elle a déjà rendu quatre arrêts et donné treize avis consultatifs, suivant la double compétence que lui confère l'article 14 du Pacte : Compétence contentieuse : « La Cour connaîtra de tout différend d'un caractère international que les Parties lui soumettront ». Compétence consultative : « Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le conseil ou l'Assemblée ».

C'est à l'étude de cette compétence consultative de la Cour Permanente de Justice Internationale que nous consacrons notre travail.



Première Partie



CHAPITRE PREMIER

I. — PRECEDENTS HISTORIQUES

L'idée de conférer à la Cour Permanente de Justice Internationale le rôle de donner des avis consultatifs est apparue à certains esprits comme une nouveauté. Or, quelque désir que l'on puisse avoir d'une indépendance complète de la Cour Permanente de Justice Internationale et quelque puisse être son évolution future, son origine la place dans le système de la Société des Nations.

Si nous considérons le Conseil et l'Assemblée comme exerçant dans cette Société le pouvoir exécutif, le rôle consultatif qu'est appelée à jouer vis-à-vis d'eux la Cour Permanente, rentre dans la tradition historique. Nous pouvons lui trouver des précédents français et des précédents anglo-saxons, car c'est un vieux principe du droit féodal que tout détenteur du pouvoir soit assisté de conseillers. Il suffit d'ouvrir les Chansons de geste pour s'en rendre compte. Aux origines de la monarchie française, nous voyons le roi entouré des nobles et des prêtres, de sa Curia Regis, auxquels s'adjoint l'élément professionnel des curiales (clercs ou légistes). La Curia Regis avait des attributions variées et constituait à la fois un grand conseil et le tribunal royal (1). Dans la seconde moitié du XIII^e siècle, et au commence-

(1) cf. Declareuil, *Histoire générale du Droit français des origines à 1789*, Sirey 1925.

ment du XIV^e, la Curia Regis engendra deux corps distincts, le Parlement et la Chambre des Comptes, le premier chargé principalement de juger, le second de régler les questions financières. Mais les deux corps ne cessent pas de devoir le conseil au roi sous les formes les plus diverses et leur spécialisation n'empêche nullement qu'ils ne restent des organes de conseil comme la Curia Regis dont ils émanent. Le reste de la Curia Regis constitue, en se perpétuant, le Conseil du Roi ou Magnum Concilium. La compétence du Conseil était générale comme celle du Roi qui est toujours censé présent dans son conseil.

Les Conseillers du Roi ne donnaient que des avis. Ils ne formaient pas corps ; il y avait des conseillers pour servir le roi en ses conseils, plutôt qu'il n'y avait un conseil. Les arrêts du Conseil émanant immédiatement de la Majesté royale débutaient par ces mots : « Le Roi en son Conseil ».

Les nécessités de la division du travail, par suite de la variété des affaires auxquelles le Conseil participait, le firent se fractionner en plusieurs Chambres ou Conseils spéciaux, sans que l'unité originelle cessât. Ainsi, sous Louis XIV, en 1662, y a-t-il un Conseil d'en haut, un Conseil des Dépêches, un Conseil royal des Finances, un Conseil privé ou des parties. Le principe reste intangible : le Conseil délibère, le Roi décide (1).

La Révolution fait disparaître les institutions monarchiques. Le Conseil du Roi trouve un héritier et un continuateur dans le Conseil d'Etat organisé sous la Constitution de l'An VIII, par le règlement du 2 Nivôse, an VIII, et qui a subsisté depuis sous tous les régimes politiques.

(1) cf. Olivier Martin. *Cours d'Histoire du droit public professé à la Faculté de droit de Paris*. 1925-1926.

Le Conseil d'Etat cumule la double fonction de Conseil administratif et de haut tribunal administratif. De même que le Conseil d'Etat, les Conseils de Préfecture, créés par la loi du 28 Pluviôse an VIII, sont à la fois des conseils et des tribunaux administratifs.

Toutefois, si nous jugeons à propos de rappeler ces précédents qui paraissent atténuer dans une certaine mesure la nouveauté de la compétence consultative de la Cour Permanente de Justice Internationale, nous ne leur attribuons pas une influence prépondérante. Il nous semble devoir attacher plus d'importance aux précédents Anglo-Saxons parce que la compétence consultative de la Cour de Justice Internationale ayant été particulièrement discutée par l'opinion américaine, il nous paraît intéressant de voir comment elle se rattache à la tradition historique Anglo-Saxonne.

II. — PRECEDENTS ANGLO-SAXONS ET AMERICAINS

C'est un fait connu qu'un usage de la Constitution anglaise donnait au Roi aussi bien qu'à la « House of Lords » agissant dans l'exercice de leur pouvoir judiciaire ou législatif, le droit de demander les avis de douze juges d'Angleterre dans des occasions solennelles ou sur d'importantes questions de droit.

Des vestiges de cet usage sont retrouvés dans les ancien-

nes Archives anglaises. En 1387, le roi Richard VI soumettait à ses juges une longue série de questions. Le dernier exemple rapporté d'une réponse de cette sorte donnée au Roi est de Mars 1760 et concerne le procès de Lord George Sachwille par une cour martiale (Eden, appendice 371).

Quoique la « House of Lords » n'ait pas requis fréquemment de tels avis dans ces dernières années, nous pouvons en trouver un exemple récent dans le procès du Comte Russell en 1901.

De la Mère Patrie, la pratique des « advisory opinions » s'implanta dans les colonies anglaises d'Amérique, et lorsque celles-ci se rendirent indépendantes, elle passa dans la Constitution de plusieurs des Etats fédéraux.

En 1780, le Massachusetts se donne une constitution — la seule d'ailleurs qu'il ait jamais eue — et y insère cette clause : « Chaque branche de la législature, aussi bien que le gouverneur et le conseil, aura le pouvoir de demander l'avis des juges de la Suprême Cour Judiciaire sur d'importantes questions de droit et dans des occasions solennelles ». Voici le texte anglais : « Each branch of the legislature, as well as the governor and council, shall have authority to require the opinions of justices of the Supreme Judicial Court upon important questions of law and upon solemn occasions. » (Mass. Const. chap. 3, art. 2.)

Le premier avis fut donné en 1781 (1). Actuellement, on en compte environ cent quarante. Plusieurs de ces avis ont trait à la constitutionnalité d'une mesure législative proposée. En donnant à l'avance des avis, les juges ont souvent prévenu l'obligation de déclarer « inconstitutionnelles » certaines lois.

(1) cf. Manley O. Hudson. *The Permanent Court of International Justice* p. 143 et s.

Il est tout à fait remarquable que le Massachusetts, Etat qui possède la plus ancienne constitution de tous les Etats de l'Union, soit aussi celui dont la constitution dès l'origine prévoit une disposition concernant la procédure consultative qui n'a jamais été abrogée depuis lors.

A l'exemple du Massachusetts, cette clause fut introduite dans la Constitution du New-Hampshire de 1784, dans celle du Maine de 1820, et de Rhode-Island de 1842. La Constitution de Missouri de 1865 contenait une disposition semblable qui disparut dans celle de 1875.

La procédure consultative fut aussi adoptée par la Constitution de la Floride de 1868, parcelles du Colorado de 1886, et du South Dakota de 1889.

Dans certains Etats, les avis consultatifs sont donnés ou prévus en dehors d'une autorisation constitutionnelle : loi de 1852 pour le Delaware de 1864, pour le Vermont, abrogée en 1915, et tout récemment, loi du 23 février 1923 pour l'Alabama.

De nombreuses Cours Canadiennes ont compétence pour donner des avis consultatifs, et le Comité judiciaire du Conseil privé a décidé qu'une loi autorisant le Gouvernement général « in Council » à demander des avis à la Cour suprême du Canada n'était pas contraire au « British North America Act ». (1)

En 1787, la Convention fédérale des Etats-Unis d'Amérique, une proposition fut faite de texte presque identique à celui inséré dans la Constitution de Massachusetts. « Chaque branche de la législature, aussi bien que l'exécutif suprême, aura le pouvoir de demander l'avis de la Cour Judi-

(1) cf. Manley O. Hudson, op. cit. p. 84.

ciaire Suprême sur d'importantes questions de droit et dans des occasions solennelles. » (1)

Le Président Washington semble avoir conçu que la pratique des avis consultatifs serait une mesure de coopération entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire du gouvernement fédéral.

En 1793, lors du fameux épisode Genet, le Président Washington fit la démarche fondamentale (radical step) (2) par une lettre adressée par Jefferson au Chief Justice Jay (3) de demander aux juges de la Cour suprême des Etats-Unis, s'il pouvait obtenir leur avis sur une série de questions s'élevant des traités avec la France.

Le 18 juillet 1793, vingt-neuf questions furent soumises aux juges pour avis. Le 23 juillet, le Président consent à un délai jusqu'à ce que l'opinion des juges absents soit obtenue, mais exprime le plaisir qu'il aura à recevoir l'avis en temps convenable.

Cependant le 8 Août 1793, les Juges communiquèrent au Président leur refus de donner leur avis sur les questions soumises. Se basant sur la séparation établie par la Constitution entre les trois branches du gouvernement et sur la clause constitutionnelle qui limite l'exercice du pouvoir judiciaire aux « cases » et « controversies » (4) les juges, pour motiver leur refus, arguèrent que la faculté donnée par la Constitution au Président de demander des avis « semble a-

(1) cf. Elliot : *Debates on the Federal constitution* i 280.

(2) cf. Warren : *The supreme Court in limited states History* p. 108 et 309.

(3) La lettre de Jefferson est publiée dans « *Correspondence and Public Papers of John Jay*, iii 486. Les questions sont données dans Sparks : « *Life of Washington* ».

(4) cf. Constitution des Etats-Unis, Art. 3 par. 2.

voir été à dessein aussi bien qu'expressément jointe au département exécutif ». (2).

Le Professeur Thayer dit que si les questions posées eussent été moins nombreuses, plus brèves, et plus faciles à résoudre, la Cour aurait probablement incliné vers l'adoption d'un précédent qui aurait greffé l'usage des « Advisory opinions » dans le système américain. M. Warren en effet dit que, malgré certaines critiques « l'idée dominante à cette époque était que le Président avait le droit de solliciter l'avis des juges sur des questions de droit. »

Il nous reste à examiner quelle est la valeur juridique attribuée aux « advisory opinions » dans le système anglo-saxon.

(2) cf. Texte anglais : « *Especially as the power given by the constitution to President of calling on the Heads of Departments for opinions, seems to have been purposely as well as expressly united to executif department* ».

III. — VALEUR JURIDIQUE DES « ADVISORY OPINIONS » DANS LE SYSTEME ANGLO-AMERICAIN

En Angleterre, le caractère des avis consultatifs est bien indiqué, comme nous le voyons à propos de celui donné au Roi par Lord Mansfield et d'autres juges dans l'affaire de lord Sackville en 1760 (1).

Après avoir brièvement établi qu'un officier qui a été congédié du service peut néanmoins être jugé par une cour martiale, les juges ajoutèrent dans un « *caveat* » : « Mais comme l'affaire peut de plusieurs manières être introduite judiciairement devant nous, nous serons prêts sans difficulté à changer notre avis si nous en voyons des raisons par suite des objections qui peuvent nous être présentées, quoique aucune ne nous soit parvenue maintenant que nous estimions suffisante. »

Naturellement, un jugement du Comité judiciaire du Conseil Privé est « un exposé des motifs qui déterminent ses membres à « donner humblement » avis au Roi de rendre exécutoire leur décision (2).

Quant aux avis donnés à la House of Lords par le Comité Judiciaire du Conseil Privé — corps que Bagehot caractérise (3) comme ce qui est en fait sinon en titre le Comité judiciaire de la House of Lords — personne ne suppose que, dans ce cas, les juges soient liés par les avis ainsi donnés.

Comme exemple qui montre avec la plus grande clarté le

(1) cf. Thayer : *Legal Essays*, pp. 46 et s.

(2) cf. Manley O. Hudson p. 81 et Ansons, *Law and Custom of the Constitution* II p. 293 (4^e éd.)

(3) Bagehot : *English Constitution*, p. 126.

caractère purement consultatif de ces réponses, un précédent bien connu peut être cité : *M' Naghtens's Case* (10 Clark and Finally 200).

Ici, non seulement aucune question litigieuse n'était pendante devant les Lords, mais même aucune question législative. Les Lords, au cours de leurs débats, étaient entrés en discussion au sujet d'un procès jugé récemment par la « Central Criminal Court » mais qui ne leur avait été soumis en aucune manière. De ce procès se dégageaient des questions intéressantes relatives à la loi sur l'insanité. Les Lords pensèrent qu'ils aimeraient savoir plus exactement ce qu'était le droit sur ces points. En conséquence, ils posèrent aux juges une série de questions « abstraites », questions qui ne naissaient d'aucune de leurs affaires actuelles ou en perspective. Un des juges (Maule) protesta contre ce procédé, mais comme les autres répondirent, il répondit lui aussi. Les Lords remarquèrent ceci, et tout en remerciant courtoisement les juges de leurs avis, ils exprimèrent l'opinion unanime qu'il était convenable et dans l'ordre pour les Lords de demander des avis sur « des questions abstraites du droit existant : « Car vos Seigneuries, dit lord Campbell, peuvent être appelées dans leur pouvoir législatif à changer la loi ».

Il n'est besoin d'aucune discussion pour montrer que les avis ainsi donnés ne lient pas un corps et ne peuvent le faire. Si l'on demande pourquoi, il suffit de se référer à ce que Justice Maule suggère dans sa protestation quand il objecte que les questions posées « ne paraissent pas s'élever d'un cas ou d'un dessein particulier, ni s'y référer, cas ou dessein qui pourraient expliquer ou limiter la généralité des termes. » Il n'a entendu aucune discussion et il craint « que comme les questions se raporptent à des matières de droit

criminel de grande importance, les réponses données par les juges pourraient embarrasser l'administration de la justice lorsqu'elles seraient citées dans des procès.

En Amérique, nous avons vu que la clause des avis consultatifs fut introduite d'Angleterre au Massachusetts.

Lorsque les juges du Massachusetts eurent à donner leur premier avis d'après cette clause, plusieurs juges vinrent personnellement devant le Sénat, le 27 février 1781, et « délivrèrent leurs opinions par écrit. » Il apparaît, au ton de ces réponses, que les juges conçurent leurs fonctions comme purement consultative.

M. Justice Sargeant dit qu'il a fait de son mieux « dans le délai très court accordé.... Peut-être, si j'eusse entendu toutes les discussions qui ont pris place pendant la législature, pourrais-je être d'un avis différent ».

Thayer dit que c'est une doctrine établie au Massachusetts que les « advisory opinions » n'ont aucun caractère obligatoire : « En donnant de tels avis, les juges n'agissent pas comme une Cour, mais comme les conseillers constitutionnels des autres départements du gouvernement », disent les juges dans un cas rapporté : 126 Mass. at. p. 566.

Mais la citation la meilleure se trouve dans Com. V. Green, 12 Allen. 155, 164. C'est une décision dans une cause capitale où la Cour fut requise de juger un point sur lequel un avis avait été précédemment donné au gouverneur. Les juges, se référant à cet avis, déclarent que celui-ci n'est pas du tout obligatoire et établissent qu'ils ont cherché à libérer leur esprit de toute influence résultant du fait qu'ils l'avaient donné : « L'avis ainsi donné, déclarent-ils, comme les autres de même caractère, a été établi sans l'assistance d'un conseil versé dans le droit ou quelque exposé des motifs d'après lesquels la régularité et la validité des procédés

ont été contestés. Quoiqu'il soit bien compris et ait été souvent déclaré par cette Cour qu'un avis ainsi établi et exprimé dans des circonstances semblables ne puisse être considéré dans aucun sens comme conclusif ou obligatoire quant aux droits des parties, mais doive être regardé comme étant ouvert à un nouvel examen ou révision. »

Dans une situation similaire, (Adam v. Burklin (7 Pick p. 127) la Cour dit : « Nous ne considérons pas cependant que cet avis nous lie dans ce procès ».

On voit donc que, dans la pratique des avis consultatifs, la doctrine au Massachusetts élimine le « *Stare decisis* ». (1)

Dans le New-Hampshire, la même opinion apparaît. Elle est exprimée dans l'avis des juges (25 N-H. 537). Le Sénat avait demandé un avis sur la constitution d'un projet législatif. Les juges prennent garde à plusieurs circonstances embarrassantes telles que le manque de questions précises, l'absence de toute assistance-conseil, etc., et ajoutent : « D'après ces considérations, nous sentons que nous nous devons à nous-mêmes en justice de dire que quelles que soient les opinions que nous avons pu exprimer sur ce projet, elles doivent être regardées comme des impressions par lesquelles nous ne nous sentirions pas liés nous-

(1) *Doctrine du Stare Decisis en droit américain :*

« Une décision solennelle et délibérative d'une Cour ou d'un juge, rendue après discussion sur une question de droit s'élevant directement d'un cas et nécessaire à la solution, fait autorité et crée un précédent obligatoire pour la même Cour ou d'autres Cours de rang égal ou inférieur, dans des cas subséquents, où le même point est de nouveau en controverse. Mais le degré d'autorité appartenant à un tel précédent dépend de la nécessité ou de sa concordance avec l'esprit du moment ou du jugement des tribunaux subséquents sur sa correction comme témoignage du droit existant ou actuel, et la force obligatoire ou l'exigence de la doctrine est, en dernière analyse, morale et intellectuelle, plutôt qu'arbitraire ou inflexible ».

mêmes si le bill devenait une loi, et si les droits d'un citoyen dépendaient de son interprétation.

Et de nouveau dans une « opinion » du 10 juin 1881, les juges, en donnant avis au Sénat que la législature a le pouvoir et le droit de procéder alors à l'élection d'un sénateur des Etats-Unis, citent le langage des juges du Massachusetts que nous avons ci-dessus rapporté en partie et disent : « En donnant un tel avis, les juges n'agissent pas comme une Cour, mais comme les conseillers constitutionnels de chaque branche de la législature requérant leur avis ; et il n'a jamais été considéré comme essentiel que la question proposée serait telle qu'elle pourrait venir devant eux dans leur pouvoir judiciaire.

Quelques indices toutefois montrent que le caractère consultatif des avis est moins distinctement saisi au New-Hampshire qu'au Massachusetts. Un juge formule ainsi sa propre opinion supplémentaire : « Pour des raisons personnelles, je pense devoir être excusé de siéger comme membre de la Cour dans une *décision* sur cette question et il continue en exprimant « l'espoir que cette question ayant été maintenant *décidée* trois fois par la Cour sans aucun dissentiment et sans décision contradictoire, on peut la considérer comme finalement établie. » (58 N. H. p. 622.)

Les juges eux-mêmes remarquent (41 N. H. p. 552) : « Nous avons toujours à regret, lorsque nous sommes appelés par la magistrature à donner notre avis sur des questions de droit, que nous n'ayons pas l'aide habituelle des investigations des parties intéressées et de leur conseil instruit. »

Mais quelquefois, il leur arrive de recourir à leurs amis. Dans une réponse à un gouverneur (53 N. H. p. 640), les juges établissent que de leur propre mouvement ils ont écrit à deux gentlemen « demandant à chacun, comme à un ami de

la Cour, de fournir un mémoire sur les points soulevés par vos enquêtes. » En conséquence nous avons reçu de chacun de ces gentlemen un savant mémoire que nous avons examiné. (1)

En Rhode Island, la doctrine du caractère consultatif de tels avis est clairement établie.

Dans *Taylor v. Place* (4. R. I. 324) la cour, dans un procès en litige, eut à s'occuper d'une question qui avait été antérieurement le sujet d'un avis donné par les juges au gouverneur.

Une autre fois, Ames étant Chief Justice, la cour dit : « C'est la première fois depuis l'adoption de la Constitution que cette question a été apportée *judiciairement* à l'attention de la cour. L' « advisory opinion » donné par les juges de cette cour, lorsqu'il est requis, au gouverneur ou à l'une ou l'autre des chambres de l'assemblée, d'après la troisième section de l'article 10 de la constitution, n'est pas une *décision* de cette cour ; et, donné comme il doit l'être sans l'assistance que la cour reçoit dans ses procès contradictoires de conseils capables et expérimentés, cet avis, bien qu'il puisse apporter beaucoup de lumière à cause des raisonnements et des recherches qu'on y a déployées, ne peut avoir aucun poids comme précédent judiciaire.

Une phrase se présente dans un des exposés des juges dans le vieux procès de Rhode Island de *Trewett, v. Wee-*

(1) En 1825, quelque chose de même sorte se passa au Massachusetts quand le président et le conseil exécutif demandèrent l'avis des juges sur plusieurs questions s'élevant au sujet d'une agression contre le consul français. Les juges entendirent les arguments des Conseils des deux côtés.

Remarquons aussi que, récemment, dans *Building Inspector of Lowell V. Stoklosa* (Mars 1924), Rugg. C. I. a dit : que les avis consultatifs des Juges au Massachusetts « expriment des vues reposant sur des investigations et des délibérations judiciaires ».

den, qui peut-être indique des pratiques d'avant la Révolution pouvant jeter de la lumière sur la question.

Quand la Cour Supérieure de Judicature pour le comté de Newport eut rendu une décision dans le cas sus-nommé, en 1786, qui en réalité annulait un acte de la législature, les juges furent cités devant le corps législatif. M. Justice Howell, dans le cours d'un long discours devant la législature, remarque que « l'ordre en vertu duquel les juges se trouvaient devant la Chambre pouvait être considéré comme les appelant à donner assistance dans les matières de législation ou à rendre raison de leur détermination judiciaire. »

Tandis qu'il se refusait totalement à faire cette dernière chose, il remarquait, à l'égard de la première que « la Cour était toujours prête, [ses membres] constituant « les conseillers légaux de l'Etat », à prêter toute espèce d'assistance à la législature forgeant de nouvelles lois ou abrogeant les lois antérieures. » (2 Chandler's Criminal Trials, 327.)

Pour le Maine, les choses se présentent d'une manière un peu différente.

La procédure primitive ici montre de légers signes d'une impression sur le rôle des juges qu'ils étaient engagés, en transmettant leurs réponses, dans une affaire de caractère obligatoire. De primitives opinions sont trouvées dans 2 Greenl. 431, 3 ib. 477, and 6 ib. 486.

Dans 6 Greenl. 513, il apparaît d'une communication des juges au conseil que « les membres de la Cour procédèrent à s'assurer par lettre des opinions les uns des autres, ne pouvant, à cause de leur dispersion, avoir d'entrevues personnelles. De nouveau il est dit que « les questions proposées de cette manière sont nécessairement décidées sans argumentation, et nous n'avons pas été capables de nous rencontrer pour une discussion entre nous. » En vérité, il ap-

paraît que le Chief Justice envoya son avis sans consulter du tout ses collègues et le notifia à ses frères dispersés leur demandant, s'ils le trouvaient correct, de s'arrêter à ce mode de procédé.

Peut-on supposer que de tels avis soient obligatoires? Cependant la Cour du Maine en janvier 1880 (70 Maine, at. p. 583) dans un avis répondant à certaines questions posées par la législature, se référant à un ou deux avis donnés antérieurement, tenait le remarquable langage suivant : « Des questions variées, impliquant la vraie interprétation de la constitution et des lois... s'élevaient, et le gouverneur fit appel à la Cour pour obtenir son avis sur les questions proposées. La Cour était requise par la constitution de commenter et d'interpréter les clauses de la constitution et des statuts impliqués. On donna des réponses complètes. L'avis de la Cour était ainsi obtenu dans l'un des modes prévus par la constitution, pour une décision faisant autorité, sur d'importantes questions de droit. La loi ainsi déterminée est le guide décisif du gouverneur et du conseil dans l'accomplissement des devoirs de leur charge. Une action de leur part.... en violation des clauses de la constitution et de la loi ainsi proclamées, est une usurpation d'autorité qui doit être évitée. »

Thayer dit que : « Cette doctrine singulière fut établie sans citation de précédents, sans références à une série d'arguments sur lesquels elle pourrait s'appuyer, et avec méconnaissance de l'histoire et du droit quant au sujet concerné... On peut espérer avec confiance que la question des avis consultatifs ne restera pas dans le Maine au point où nous la laissons. »

Cette prédiction fut pleinement vérifiée en 1901 quand les juges, quoique divergeant sur la convenance de répondre

aux questions qui leur étaient posées par la « House of Representatives », établirent expressément que leurs réponses, si elles étaient données, n'auraient pas le caractère de décisions judiciaires. Cinq des juges dirent : « Une autre raison pourquoi il serait peu à propos pour les juges de répondre aux questions soumises, excepté en une occasion solennelle, c'est que de telles questions affectent fréquemment les droits individuels des citoyens, et à moins qu'il ne s'agisse de l'étude de la constitution, les questions devraient être soumises à une procédure judiciaire où toutes les personnes intéressées peuvent avoir l'occasion de paraître ou d'être entendues dans leur défense. Un avis donné en réponse aux questions ainsi proposées, sans avertissement, sans audience ou discussion, quoiqu'il n'ait pas la force obligatoire d'un jugement de la Cour est certainement préjudiciable aux intérêts de ceux à qui il est opposé (95, Maine, 566.) Les trois autres juges dirent : « Il n'est plus maintenant discuté que les avis donnés sous cette clause constitutionnelle ne sont pas des jugements, et demeurent en dehors du principe de *Stare Decisis*. Ce sont simplement des avis donnés à la manière d'un avocat-conseil. Les juges qui les ont donnés ne sont à aucun degré obligés de s'y tenir quand les mêmes questions se présentent de nouveau. La discussion, ou des recherches ultérieures et la réflexion peuvent changer leurs vues antérieures. (95, Maine, 573.) »

Pour compléter cet exposé, nous étudierons l'expérience des avis consultatifs au Missouri. (1)

La constitution de 1865 contenait une clause concernant la procédure consultative évidemment copiée sur celle de

(1) cf. Thayer. *Legal Essays* p. 57 et Manley O. Hudson : *Permanent Court of International Justice* p. 145.

la constitution du Massachusetts de 1780, et s'en séparent toutefois par une limitation de son objet aux « questions de droit constitutionnel ».

Cette clause prévoyait aussi que les avis donnés seraient publiés en connexion avec les décisions rapportées de la Cour suprême.

A la première demande d'avis faite par le gouverneur, le 27 novembre 1865, au sujet d'une loi constitutionnelle à propos d'une vente de railroads, les juges répondirent promptement et sans difficulté. (37 M. 129.)

Le deuxième avis, requis par une résolution du Sénat du 9 décembre 1865, posait trois questions concernant le pouvoir de l'Assemblée générale. Les juges exposèrent que « dès le commencement ils s'étaient heurtés à des difficultés s'élevant de la nature générale et indéfinie des questions proposées », et que ces difficultés avaient rendu nécessaire d'examiner les limites du pouvoir conféré aux juges de la Suprême Cour. Les juges dénièrent que la constitution les eût faits « conseillers légaux du Gouvernement ou de l'une ou l'autre Chambre de l'Assemblée générale », ou qu'ils eussent à prendre la place et à accomplir les fonctions d'at-torney-général. Ainsi il fut déterminé qu'un avis consultatif serait donné « seulement quand quelque question bien définie sur les pouvoirs constitutionnels serait soulevée et présentée comme une question judiciaire, ayant un rapport immédiat, direct et important avec l'action du gouverneur ou d'une Chambre de l'Assemblée générale, dans quelque occasion publique et solennelle, dépendant pour sa solution d'une interprétation de quelque clause ou terme de la constitution. » Dans cette occasion particulière, ces caractères manquaient, aussi les juges refusèrent-ils de donner leur avis. (37, Mo. 135.)

Les troisième et quatrième avis furent demandés par le gouverneur le 22 janvier 1866, et le 8 février 1869 sur le pouvoir de la législature de voter une loi déjà inscrite dans le « Statute books », et sur le pouvoir de la législature d'abroger un statut. Les réponses furent affirmatives. (37 Mo. 139 et Mo. 351.)

Aucune des questions soumises dans la cinquième requête du gouverneur du 22 janvier 1872 n'impliquait, semble-t-il, une question constitutionnelle. Deux des trois juges donnèrent des réponses concurrentes, estimant que l'occasion était suffisamment solennelle. (49 Mo. 216.)

En 1873, le sixième avis fut demandé par une résolution du Sénat. Il concernait la constitutionnalité de la législation du « Statute books », et se rapportait à l'abandon des réclamations contre le North Missouri Railroad et à la vente du Pacific Railroad à l'Atlantic et Pacific Railroad. Les cinq juges refusèrent de donner un avis pour cette raison qu'il n'est pas dans l'intention de la constitution que les juges aient à donner leur avis sur des questions qui puissent ensuite venir devant eux pour jugement. Exprimer des avis sur de telles matières pourrait être regardé comme préjugant le procès et pourrait embarrasser grandement la Cour dans ses jugements subséquents.... » que les questions impliquaient l'examen de droits privés d'individus ou de sociétés, tandis qu'on ne peut demander des avis aux juges que sur des matières concernant les affaires publiques seules. (51 Mo. 586.)

La Chambre des Représentants, le 31 janvier 1873, demanda un avis sur « la constitutionnalité d'une loi d'organisation municipale, et un aperçu pour une législation effective ultérieure ». Les juges émirent l'avis que la loi était constitutionnelle, ajoutant un *caveat* que « la Cour n'a pas

d'autorité, d'après la constitution, pour donner des avis sur des questions abstraites de droit ; que, dans ce cas, les juges donnaient une réponse comme « *law-officers pro hac vice.* » On signalait aussi que les avis consultatifs étaient les avis des juges et non pas de la Cour.

Le huitième avis fut requis par une résolution du Sénat de 1874 sur le pouvoir constitutionnel de la législature du Sénat de changer les limites des « *circuits* » judiciaires de l'Etat. La réponse fut affirmative. (60. Mo. 215.)

Le neuvième avis demandé par une résolution de la Chambre des Représentants du 27 février 1874, se rapportait au pouvoir de la législature d'adopter une législation proposée. Les cinq juges déclinant de répondre à la question prirent occasion de reviser leur position constitutionnelle relativement aux avis consultatifs (55 Mo. 497.) Ils établirent que la clause de la constitution avait « quelque chose d'anormal dans son caractère » et qu'elle était « couchée en termes vagues, indistincts et à peine susceptibles d'une interprétation définie... » « Ce qui est une occasion solennelle, ou ce qui peut être regardé comme une importante question de droit constitutionnel, sont matières difficiles à définir. » De là, il paraissait peu convenable pour une Cour du dernier ressort d'exprimer à l'avance des « avis sur des points qui peuvent postérieurement venir devant les juges dans des contestations. »

Les juges refusèrent de répondre au dixième avis demandé par le gouverneur, en 1874, concernant la constitutionnalité d'un acte attachant Benton County au vingt-cinquième *circuit* judiciaire.

La constitution de l'année suivante, 1875, releva totalement les juges du devoir de donner des avis consultatifs.

Quelques cas de refus d'avis peuvent se trouver ailleurs,

par exemple : Mass. in 122 et 85, Maine 545. Là, quoique le gouverneur eût déclaré qu'il estimait l'occasion solennelle, la Cour décida qu'elle ne l'était point. Mais c'est au Missouri que les cas de refus se présentent plus nombreux.

Thayer dit qu'il est manifeste que les juges donnèrent à la constitution de 1865 du Missouri une interprétation plus étroite que celle tracée par les origines et l'histoire, quant à leur fonction. Mais, dans leur opinion sur la nature consultative de cette fonction, ils étaient d'accord avec presque tous les précédents.

Monsieur Manley O. Hudson (1) dit qu'au Missouri les juges circonscrivent leurs propres pouvoirs en se regardant comme les conseillers légaux des départements politiques du gouvernement de l'Etat, de telle sorte qu'ils limitèrent leur compétence consultative aux situations dans lesquelles les droits privés ne pouvaient en aucune manière être impliqués.

Aucun effort ne fut fait pour s'occuper des questions publiques de telle manière que les droits privés fussent sauvegardés. Les juges semblent s'être plaints de ne pas être assistés de conseils et ne firent aucune tentative pour se procurer leur assistance.

La Constitution du Colorado, depuis 1886, a imposé le devoir de donner des avis consultatifs à la Cour elle-même, et non simplement aux juges. De sorte que la Cour du Colorado a déclaré que ses réponses ont toute la force et l'effet de précédents judiciaires (1). Pour cette raison sans doute, elle a étroitement borné le champ dans lequel sa compétence s'exercera. (2)

(1) cf. Manley O. Hudson *op. cit.* p. 149.

(1) cf. Manley O. Hudson *op. cit.* p. 83.

(2) Voir Ellingwood *op. cit.* chap. 3.

En Alabama, le Statut prévoit que le Gouvernement et chaque Chambre de la législature peuvent obtenir l'avis des juges de la Cour suprême sur des questions de droit constitutionnel, mais qu'il les autorise à recevoir des mémoires d'autres attorneys comme *amicus curiæ*.

La validité de cette loi a été récemment affirmée par cinq des sept juges.

Au Canada, lord Loreburn a répudié la suggestion que donner des avis consultatifs méritait d'être « stigmatisé comme subversif de la fonction judiciaire. »

Pour conclure, Thayer dit que dans l'ensemble il paraît clair que les avis rapportés sont purement consultatifs. En vérité, une impression populaire existe qui les place sur le même pied que les décisions dans les procès en litige. Témoin le langage des grands journaux tels que le « Boston Daily Advertiser » du 12 janvier 1880. Ce journal rapporte l'avis des juges du Maine ci-dessus cité (70 Maine p. 583) comme « une décision de la Cour », et expose qu'il y a deux manières d'exercer le pouvoir judiciaire : — l'une, la voie contentieuse régulière, l'autre, celle de donner des avis — et qu'elles sont également obligatoires : — Aussi loin, ajoute-t-il, que le gouverneur Garcelon et son conseil sont concernés, il ne peut y avoir de doute sur la force obligatoire.... L'avis de la Cour est suprême et oblige tous ceux qui détiennent l'autorité comme officiers publics, autant qu'un jugement définitif rendu dans toutes les formes de la procédure oblige l'individu.... Dans la méthode constitutionnelle.... quand une décision a été obtenue, elle n'est pas plus longtemps avis ou conseil, mais a la force de la constitution elle-même.... »

Thayer fait remarquer : « Si de telles réponses tiennent leur place dans quelques-unes de nos constitutions (et il

m'apparaît qu'elles sont très utiles) il est de grande importance que l'idée de leur caractère obligatoire soit repoussée. »

M. Manley O. Hudson remarque que dans la plupart des juridictions américaines, le Colorado excepté, les avis donnés sont les avis des juges et non ceux de la Cour dans laquelle ils siègent. Ceci justifie l'opinion que les avis consultatifs des juges ne lient pas les Cours dans des litiges potérieurs. Mais le caractère obligatoire est une affaire de degré. S'il est vrai que la valeur des précédents judiciaires ordinaires n'est pas conférée aux avis consultatifs, et qu'une affaire discutée dans un avis consultatif ne peut par là devenir *res adjudicata*, cependant les opinions données après une solennelle délibération par des juges éclairés, agissant dans leur capacité officielle, sembleraient mériter une sérieuse considération.

Quoique le *stare decisis* soit inapplicable, les avis consultatifs donnés gardent un grand poids. (1)

(1) cf. Manley O. Hudson *op. cit.* p. 150.

Deuxième Partie

La Compétence Consultative de la Cour Permanente de Justice Internationale

TRAVAUX PREPARATOIRES

Lors de sa deuxième session à Londres, en février 1920, le Conseil de la Société des Nations, sur le rapport de M. Léon Bourgeois, décida de constituer un Comité, chargé de préparer un projet pour l'établissement de la Cour permanente de Justice Internationale, visée à l'article 14 du Pacte et de présenter un rapport au Conseil.

Dix jurisconsultes de grande réputation, appartenant à des nationalités différentes et représentant les principaux systèmes juridiques comme les grandes formes de la civilisation, répondirent à l'invitation du Conseil. Ce sont : MM. Adatci (Japon), Altamira (Espagne), Fernandez (Brésil), baron Descamps (Belgique), Hagerup (Norvège), de Lapradelle (France), Lodez (Pays-Bas), lord Phillimore (Grande-Bretagne), Ricci-Busatti (Italie), Elihu Root (Etats-Unis). M. James Brown Scott assistait aux séances du Comité comme conseiller juridique de M. Elihu Root.

Dans sa lettre d'invitation, le Secrétaire général de la Société des Nations avait invité les membres du Comité Consultatif des Juristes à s'aider dans leurs travaux des divers projets adressés par différents pays au Secrétaire général.

Le 16 juin 1920, le Comité consultatif se réunit pour la

première fois, au Palais de la Paix, à la Haye.

Dans un discours inaugural, M. le Jonkeer von Karnebeek, définissant l'œuvre qu'avaient à accomplir les dix jurisconsultes, disait : « La grandeur de cette tâche se révèle quand on aperçoit au-dessus de la lutte des intérêts et des passions, la clarté de l'idée puissante de régler l'avenir de l'humanité par le droit.... Il ne m'appartient pas d'approfondir les problèmes que soulève l'examen auquel vous allez vous livrer. Ces problèmes sont difficiles et multiples, mais les difficultés se dissiperont devant l'expérience de jurisconsultes consommés, qui, hommes d'Etat à la fois, n'ignorent pas combien l'Etat, personne juridique sensible et complexe, essentiellement différente de la personne naturelle, se soumet difficilement à tout système qui ne tient pas compte de son caractère et de ses besoins spéciaux. »

Après cinq semaines de délibération, le Comité, présidé par M. le baron Descamps, arrêta, à l'unanimité, un projet de statut de la Cour présenté par un rapport magistral de M. de Lapradelle, rapport dont nous extrayons ce qui suit : (1)

« Cette Cour naît dans des conditions telles qu'elle forme, à côté de la Cour d'arbitrage de La Haye, une institution judiciaire qui prend vis-à-vis d'elle une physionomie distincte et une valeur complémentaire.

« Avec la Cour d'arbitrage, ce sont les parties qui choisissent leurs juges après que le litige est né. Avec la Cour permanente de Justice Internationale, les plaideurs ne doivent plus avoir le choix du juge. Avec la Cour d'arbitrage, il n'y a pas chez ceux qui jugent un lieu permanent, et dès lors pas d'esprit de corps, ni de continuité progressive de

(1) cf. Procès-verbaux du Comité Consultatif des Juristes.

jurisprudence ; avec la Cour de Justice Internationale, composée de magistrats, associés de manière constante à la même œuvre, et, sauf exception, toujours maintenus d'affaire en affaire sur leur siège, la persistance d'une tradition est obtenue, le développement harmonieux et logique du droit international est assuré....

« Mais si la Cour permanente de Justice Internationale n'est pas une Cour d'arbitrage au sens strict du mot, il n'en demeure pas moins que si l'on prend le mot arbitrage comme synonyme de jugement entre Etats souverains, la Cour de Justice Internationale est, à côté des autres tribunaux internationaux, un des organes par lesquels s'exerce le fonctionnement de l'arbitrage international.... Car elle est, aux termes du Pacte article 13, une Cour éventuellement appelée à statuer toutes les fois qu'il est stipulé que les parties peuvent ou doivent recourir à l'arbitrage. Non seulement les dispositions du Pacte, relatives à l'arbitrage, doivent être considérées comme dominant aussi bien l'organisation d'une procédure arbitrale au sens strict du mot, qu'une procédure devant la Cour, mais aux articles 12, 13 et 15 du Pacte, l'expression « arbitrage » doit être interprétée comme signifiant « règlement judiciaire international ».

« Le 16 juin, en ouvrant les séances du Comité, M. Léon Bourgeois demandait : Quelles sont les limites de la compétence ? Sur ce point, le Pacte lui-même et les divers traités qui viennent d'être signés ne donnent pas seulement un certain nombre d'indications, mais apportent des décisions précises, et, si quelques dispositions de ces traités et du Pacte semblent indiquer des restrictions regrettables, il ne faut pas oublier que, sans même envisager aucun amendement au Pacte, le Conseil et l'Assemblée, inspirés par vos travaux, peuvent, en vertu des articles 12 et 15, accroi-

tre considérablement le champ de l'action de la Cour.

Ce champ d'action de la Cour, ainsi élargi par les articles 12 et 15 du Pacte, s'étend spécialement à la compétence consultative de la Cour.

Les juges de la Cour de Justice Internationale doivent être élus sans considération de nationalité, à la fois par l'Assemblée et le Conseil.

« Solution d'autant plus juste qu'aux termes de l'article 14 du Pacte, la Cour, non seulement connaît de tout différend d'un caractère international que les parties lui soumettent, mais encore donne des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. Il y a le plus grand intérêt à ce que non seulement l'Assemblée, mais le Conseil puisse ramener à la procédure judiciaire, recommandée par ses qualités spéciales, une affaire que les parties revêtent inexactement d'un caractère politique. Et pour que ce renvoi soit possible, il importe que la Cour ait la confiance non seulement de l'Assemblée, mais du Conseil.

« Compétence pour statuer à la demande des États entre lesquels il existe un différend, la Cour l'est encore, hors du cadre de sa compétence judiciaire, pour « donner des avis consultatifs sur tout point ou tout différend dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. » Il est clair que ce différend ne peut être que d'ordre international : c'est la disposition formelle de l'article 14 du Pacte. Dans les deux cas, la Cour saisie soit par le Conseil, soit par l'Assemblée ne donne qu'un avis consultatif dont il appartient soit au Conseil, soit à l'Assemblée de s'approprier les termes et de déduire les conséquences.

« Tandis que la décision de la Cour dûment saisie par les parties a le caractère obligatoire et la force de chose jugée,

il n'en est pas de même de la décision qu'elle donne sur renvoi du Conseil ou de l'Assemblée : ici elle ne juge plus, elle consulte. Cette consultation se présente-t-elle en dehors de tout différend actuellement né? Alors, comme la question est ensuite susceptible d'être judiciairement posée devant la Cour, soit à raison de sa nature, soit à raison de l'assentiment spécial des parties, il importe que la Cour se forme de telle manière que la solution donnée *in abstracto* sur la question théorique ne restreigne pas son libre pouvoir de statuer, lorsque le problème reviendra devant elle non plus en théorie, mais en pratique, non plus d'une manière abstraite, mais dans une espèce concrète. Par cela même que l'avis de la Cour aura été *in abstracto* purement consultatif, il importe qu'au moment où l'affaire vient devant elle *in concreto*, la Cour ne soit pas liée par l'opinion précédemment exprimée par elle : sans quoi l'avis ne serait plus consultatif. Pour éviter de mettre la Cour dans l'obligation ou de se contredire ou de se répéter, il importe de la constituer d'une manière différente, et, pour cela, de la réduire pour l'exercice de cette attribution à seulement quelques-uns de ses membres, 3 à 5, suivant l'estimation de son règlement intérieur. Mais il peut arriver que le différend renvoyé, soit par le Conseil, soit par l'Assemblée, ait le caractère d'un véritable litige, parce qu'il s'agit d'un différend actuellement né. Ce différend n'est pas soumis par les parties à l'arbitrage, soit de la Cour, soit de tout autre mode de justice internationale, mais cependant, il présente un caractère tel que la solution par la voie judiciaire internationale est, incontestablement, la meilleure.

« Il se peut même qu'il s'agisse d'une affaire qui présente de sa nature, le caractère d'ordre juridique qui détermine le recours à l'arbitrage, mais que les parties, d'un

commun accord, s'entendent pour le transférer de la procédure judiciaire qui, naturellement, lui convient, à la procédure conciliatrice qui, à des combinaisons plus souples, joint l'avantage pour les parties, de substituer l'exigence d'une décision à l'unanimité dans le Conseil ou à la majorité spéciale de l'article 15 du Pacte dans l'Assemblée à la majorité de l'article 54 du projet de la Cour. Pour éviter ce résultat, les parties peuvent être tentées d'altérer d'un commun accord, le véritable caractère de leur différend. Dans ce cas, il importe que le Conseil puisse lui restituer sa véritable nature, en le renvoyant à la Cour. Sans doute, celle-ci ne peut être judiciairement saisie que par les parties, non par le Conseil ni l'Assemblée. Mais si les parties ont décidé de saisir le Conseil ou l'Assemblée, elles n'ont pas à s'étonner que la Cour puisse connaître de l'affaire sur renvoi du Conseil ou de l'Assemblée. Cela ne donnera pas à l'avis de la Cour force de chose jugée obligatoire entre les deux parties. Mais la décision de la Cour n'en aura pas moins la valeur morale qui s'attache à tous ses arrêts et, si le Conseil ou l'Assemblée se l'approprient, elle aura sur l'opinion publique le même heureux effet. Dès l'instant qu'il s'agit d'un différend actuellement né, la Cour devra donc statuer de la même manière que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle, c'est-à-dire, en laissant monter à la demande des parties, un juge de leur nationalité sur le siège, et en permettant aux parties de faire valoir les preuves et les moyens de la même manière que dans une affaire portée directement devant elle par les plaideurs. (1)

(1) A titre documentaire nous donnons :

Projet de l'Union Juridique Internationale. La Cour nomme dans son sein une commission de cinq membres chargée de donner des

Art. 36. — La Cour donne son avis sur tout point ou tout différend d'ordre international qui lui est soumis par le Conseil ou l'Assemblée.

Lorsque la Cour donne son avis sur un point d'ordre international indépendamment de tout différend actuellement né, elle constitue une commission spéciale de trois à cinq membres. Lorsqu'elle donne son avis sur une question qui fait l'objet d'un différend actuellement né, elle statue dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle.

Le Conseil de la Société des Nations étudia l'avant-projet du Comité consultatif des Juristes, aux sessions de Saint-Sébastien, 5 août 1920 et de Bruxelles, 27 octobre 1920. Il laissa l'article intact. Quand le projet fut présenté à la première Assemblée de la Société des Nations tenue à Genève en novembre 1920, il fut renvoyé à la 3^e Commission présidée par M. Léon Bourgeois, puis à une sous-Commission qui se trouva en présence d'une proposition d'amendement à l'article 36, présentée par le Conseil du Contentieux diplomatique du Ministère des Affaires étrangères ita-

avis en son nom sur tous différends ou tous points dont la saisit l'Assemblée ou le Conseil de la S.D.N. — **Projet de M. Clovis Bevilaqua** — **Compétence de la Cour en organe consultatif** — Art. 33. La Cour, moyennant consultation du Conseil ou de l'Assemblée, donnera des avis consultatifs sur les différends et sur les questions juridiques quelle qu'en soit la nature. Art. 34. En recevant la consultation le Président en donnera, en séance, connaissance aux juges et désignera l'un d'entre eux pour étudier et donner son avis, qui examiné séparément par chacun des autres, pendant le délai fixé par le Président, sera soumis à la discussion de la Cour. — L'opinion de la majorité sera l'avis de la Cour, que le Président remettra à la corporation consultante. — Art. 35. Les juges dont l'opinion diffère de celle de la majorité pourront donner par écrit les raisons de leurs divergences lesquelles seront remises séparément. Art. 36. — Le Secrétaire de la Cour enregistrera la consultation; l'avis et les opinions divergentes.

lien : le dernier alinéa de l'article 36 donne aux fonctions et à l'avis de la Cour, un caractère peu conforme au but visé par les dispositions de l'article 14 du Pacte auxquelles cet article du projet se rattache. Le Conseil propose donc de supprimer l'alinéa dont il s'agit. Le deuxième alinéa de cet article devrait être modifié. Si cette disposition vise comme il paraît la faculté du Conseil ou de l'Assemblée de remettre d'office le cas échéant les parties devant la Cour, que l'on formule des règles plus claires : « La Cour donne son avis sur tout point ou tout différend d'ordre international qui lui est soumis par le Conseil ou l'Assemblée. Lorsque la Cour est appelée à donner son avis sur un point d'ordre international, elle pourra constituer à cette fin des Commissions spéciales et leur confier la tâche de préparer l'avis demandé. » La Commission estima que les conditions auxquelles on subordonnait le pouvoir de la Cour d'émettre des avis concernent moins le statut que le règlement intérieur.

Dans son ensemble, le statut — qui garde le silence sur la compétence consultative de la Cour — fut voté à l'unanimité par l'Assemblée dans sa séance du 13 décembre 1920.

Soumis pour ratification aux membres de la Société des Nations, le statut entra en vigueur dès que la majorité des membres eut ratifié le Protocole auquel il était annexé.

Le nombre de ratifications nécessaire fut atteint en septembre 1921. Les membres de la Cour purent ainsi être élus au cours de la session de l'Assemblée qui siégeait à ce moment.

L'article 30 du Statut stipule que la Cour doit déterminer par un règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. L'élaboration de ce règlement fut la première tâche que la Cour eut à accomplir. Elle y consacra sa session préliminaire, qui fut tenue du 30 janvier au 24 mars 1922.

Pendant cette session, M. le Juge Moore présenta un aide-mémoire sur la question des avis consultatifs. Nous citerons son opinion quoique, sur beaucoup de points, elle ne soit pas la nôtre. La science et la valeur juridique incontestées et incontestables de l'Honorable John Basset Moore sont hors de discussion. Il nous paraît seulement que, dans ces critiques contre la compétence consultative de la Cour permanente de Justice Internationale, M. le Juge Moore discute dans le domaine de l'absolu, alors que pour nous la compétence consultative de la Cour doit s'apprécier dans le domaine du relatif. Nous admettons que la justice internationale ne soit pas parvenue à son dernier stade d'évolution, mais pourquoi barrer des voies qui y conduisent.

Voici ce que dit l'Honorable John Basset Moore :

« Aucune question relative à l'organisation de la Cour permanente de Justice Internationale n'a provoqué autant de confusion et de perplexité que celle de savoir si la Cour doit donner des « avis consultatifs », et dans quelles conditions.

« Une cour de justice nationale ou internationale, est essentiellement un organisme judiciaire, qui a pour fonction de mettre fin aux différends par ses décisions. Le rôle, le prestige et l'utilité d'une Cour de ce genre ne peuvent être maintenus que grâce à l'effet exécutoire et à l'application effective de ses décisions ou sentences. Les fonctions consultatives, lorsque les parties sont des particuliers, sont exercées par les avocats, et lorsque les parties sont des gouvernements par des tribunaux ou des magistrats dûment institués à cet effet.

« Il est évident qu'imposer à une Cour de justice la tâche de donner des avis consultatifs que les sollicitants auraient la liberté de rejeter, serait réduire la Cour à une situation

inférieure à celle d'un tribunal de conciliation qui, tout en ne pouvant contraindre les parties à accepter une suggestion donnée, aurait sans doute le pouvoir d'obliger ces parties à respecter et à exécuter la solution, une fois qu'elles l'auraient formellement acceptée. Ce que nous venons de dire est particulièrement vrai de la Cour permanente de Justice Internationale, dont la création a été inspirée par l'intention de favoriser et de développer l'application, entre les nations, du principe et des méthodes judiciaires. Il serait à peine compatible avec cette intention que la Cour fût obligée de donner sur demande, des avis qui ne présenteraient aucun caractère définitif et seraient dépourvus de toute autorité.

« Mais il ne ressort pas d'une manière évidente que cette obligation a été imposée à la Cour. Les pouvoirs et les fonctions de la Cour se trouvent définis dans le Statut voté à l'unanimité par l'Assemblée de la Société des Nations, le 13 Décembre 1920..... »

« Ce Statut ratifié par les Membres de la Société des Nations « est un acte international de la plus haute autorité.... Non seulement il n'impose pas à la Cour en propres termes, l'obligation de donner des avis consultatifs, mais il ne contient même aucune disposition particulière à cet égard. »

« Toutefois, on a fait remarquer que cette obligation pourrait être déduite de certaines mentions de l'article 14 du Pacte, faites dans le Statut, cet article étant le seul où il soit question des avis consultatifs. Il importe donc d'en examiner en premier lieu les dispositions.

Article 14 du Pacte, texte français : Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère in-

ternational que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. Texte anglais : The Council shall formulate and submit to the Membres of League for adoption plans for the établissement of a Permanent Court of International Justice. The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.

« On peut remarquer que le texte anglais et le texte français de l'article 14 ne correspondent pas exactement. Selon le témoignage de certains collaborateurs ayant participé à la rédaction du Pacte, il semble que le texte anglais ait été l'original. S'il en est ainsi, la traduction française semble avoir été quelque peu hâtive. La question de savoir si le texte français est une traduction défectueuse de l'anglais ou si le texte anglais est une traduction défectueuse du français ne présente peut-être qu'une importance secondaire. En fait, dans le texte anglais, l'idée d'obligation n'est aucunement exprimée dans les termes employés ; tandis que, dans le texte français, l'expression employée semble pouvoir donner lieu à interprétation.

Le texte français porte que la Cour « donnera des avis consultatifs ». Si l'expression avait été « elle devra donner » l'idée d'obligation positive n'aurait pu être mise en doute. Il semble que le mot employé puisse faire l'objet d'une interprétation plus large. Le texte anglais d'autre part, emploie le mot « may » dont la traduction littéraire est « peut ». Le mot « may » implique l'idée de permission, c'est-à-dire de discrétion, elle laisse par conséquent à la Cour elle-mê-

me le soin de déterminer, dans chaque cas particulier, si elle accepte de donner des avis consultatifs ».

Sur ce point, nous sommes parfaitement d'accord avec l'Honorable John Bassett Moore. Son argumentation philologique nous paraît parfaitement fondée. Le texte anglais ne prête à aucune équivoque, tandis que « donnera » est aussi bien un futur de possibilité que d'obligation et prête à confusion. Et si d'après le traité de Versailles, article 440, « les textes français et anglais feront foi », nous croyons que dans cette circonstance, le texte anglais « may give » doit servir à interpréter le « donnera » du texte français. (1)

La conclusion serait donc que la Cour n'est pas obligée de donner des avis consultatifs et en fait, elle s'y est refusée dans l'affaire de la Corélie Orientale.

« La question des avis consultatifs ne fut pas mentionnée au cours de débats de la première Assemblée. Elle fut néanmoins discutée en commission et on peut retrouver la trace des incertitudes qu'elle provoqua dans le compte-rendu des discussions auxquelles les propositions relatives à cette question donnèrent lieu.

« La question a fait l'objet d'une première discussion au sein du Comité Consultatif des Juristes de la Haye, en juin-juillet 1920, à propos d'un article qui, dans le premier projet de statut portait le n° 32 devenu ultérieurement le n° 36. Cet article est conçu comme suit :

Art. 36. — La Cour donne son avis sur tout point ou tout différend d'ordre international qui lui est soumis par le Conseil ou par l'Assemblée. Lorsque la Cour donne son avis sur un point d'ordre international indépendamment de tout

(1) cf. L'opinion divergente de M. de Bustamante y Sirvén, dans son ouvrage, la Cour Permanente de Justice internationale - 237.

différend actuellement né, elle constitue une commission spéciale de trois à cinq membres.

Lorsqu'elle donne son avis sur une question qui fait l'objet d'un différend actuellement né, elle statue dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle.

« Lorsque cet article vint en discussion, M. de Lapradelle en expliqua le sens en déclarant qu'il reposait essentiellement sur la différence entre un différend (dispute) et un point (point) soumis pour avis consultatif et qu'un point était plutôt une question théorique tandis qu'un différend était un conflit actuel. Cette différence entraîne la nécessité d'une solution différente dans les deux cas. Un point peut être examiné par un nombre restreint de juges, tandis qu'un différend doit être examiné selon une procédure qui se rapproche de celle qui doit être suivie pour un jugement.

« M. Root s'éleva alors « contre le droit qu'aurait la Cour de donner des avis consultatifs à l'occasion d'un différend actuellement né, ce qui lui paraissait être une violation de toute convenance juridique. »

« M. de Lapradelle attira l'attention de M. Root sur le droit qu'a le Conseil de renvoyer à la Cour un conflit qui lui a été soumis, mais qui aurait dû être tranché judiciairement, et sur la nécessité pour la Cour de procéder dans ces circonstances, comme s'il s'agissait d'un véritable jugement. M. Root se déclara convaincu par ces arguments.

Lorsque le Comité Consultatif passa au vote de l'article 36, une courte discussion seulement eut lieu et le membre italien, M. Ricci Busatti s'abstint de voter en déclarant qu'il n'avait pas eu le temps nécessaire pour réfléchir sur les dispositions de l'article qui n'ont jamais été discutées à fond ».

Le Juge Moore conclut son aide-mémoire par les propositions suivantes :

- I. — La Constitution de la Cour Permanente de Justice Internationale ne contient aucune disposition expresse relative aux avis consultatifs, l'article qui visait ces avis ayant été délibérément repoussé.
- II. — Après examen des deux textes officiels, l'article 14 du Pacte, le seul où soit mentionné la question, ne saurait être considéré comme imposant à la Cour une obligation sans conditions, de donner sur demande, des avis de ce genre.
- III. — Le fait de donner des avis consultatifs, entendus comme des opinions ne présentant aucun caractère obligatoire, soit sur des différends actuellement nés, soit sur des points théoriques, n'est pas une fonction qui convienne à une Cour de Justice.
- IV. — L'exercice de cette fonction est en désaccord avec l'objet fondamental de la Cour permanente de Justice Internationale, qui doit être de développer l'application entre Nations du principe et des méthodes des décisions judiciaires.
- V. — Le fait de donner, sur des différends actuellement nés ou sur des points théoriques, des avis reconnus comme ne devant avoir aucune force obligatoire, tendrait non seulement à obscurcir mais aussi à altérer le caractère de la Cour.
- VI. — Le fait d'exprimer des avis de cette nature tendrait nécessairement à diminuer les occasions où la Cour doit exercer ses fonctions judiciaires, car si la

Cour se considérerait comme liée par les avis qu'elle a émis, elle empêcherait ainsi que les différends lui fussent ultérieurement soumis en vue d'une décision judiciaire, si d'autre part, ses avis sont traités comme de simples opinions dont il est permis de ne tenir aucun compte, il ne peut manquer d'en résulter du discrédit pour la Cour.

VII. — Le fait de donner ces avis tendrait également, pour les mêmes raisons, à empêcher la Cour de remplir ce que l'on a considéré comme l'une de ses fonctions essentielles à savoir, de contribuer par sa jurisprudence au développement du droit international.

VIII. — Le fait de donner des avis de ce genre implique les mêmes possibilités de préjudice porté aux vues et aux intérêts des nations particulières qui ont provoqué l'insertion dans le Statut de la clause qui prévoit l'intervention des gouvernements dans les litiges en cours.

IX. — Il n'est pas désirable que la Cour paraisse provoquer des demandes ou des requêtes aux fins d'avis consultatifs.

X. — Tenant compte des différents aspects de la question on peut juger préférable qu'il n'existe aucune disposition particulière sur les avis consultatifs, mais que, si la Cour reçoit une demande en vue d'une opinion de ce genre, elle y donne la suite qu'elle jugera opportune d'après la nature et les circonstances de chaque cas particulier.

Aux séances qui suivirent, la Cour arrêta au sujet des avis consultatifs les règles de procédure suivantes :

TITRE 2. — *Procédure consultative.*

Art. 71. — Les avis consultatifs sont émis après délibération par la Cour en séance plénière.

Les opinions dissidentes des juges qui le désirent sont jointes à l'avis.

Art. 72. — Les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite, signée soit par le président de l'Assemblée ou par le président du Conseil de la Société des Nations agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil. La requête formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question..

Art. 73. — Le greffier notifie immédiatement la requête demandant l'avis consultatif aux membres de la Cour ainsi qu'aux membres de la Société des Nations par l'entremise du Secrétaire général de la Société et aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte.

Les organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur la question en reçoivent communication.

Art. 74. — Tout avis consultatif qui serait donné par la Cour, ainsi que la requête à laquelle il répond, sont imprimés dans un recueil spécial publié sous la responsabilité du greffier.

Il est à remarquer que, dans son Règlement, la Cour a laissé de côté la question du juge national quant à la procédure consultative.. A la différence de la procédure conten-

tieuse où les Parties en litige saisissent directement la Cour, la demande d'avis doit toujours être adressée par le Conseil ou l'Assemblée. L'importance politique d'un juge national ad hoc est dans ce cas plus atténuée. Cependant le principe d'égalité des Etats exigerait que même dans la procédure consultative, un juge ad hoc fût désigné.

Lorsque l'on a élaboré le Pacte, on n'avait encore qu'une vue très confuse des services que la Cour pourrait rendre par sa compétence consultative. On se bornait à entrevoir l'utilité pour la Société des Nations d'avoir auprès d'elle un conseiller juridique de compétence éprouvée. Mais par le développement ultérieur de la Société des Nations des avantages nouveaux, d'une importance très grande, devaient s'attacher à la compétence consultative, notamment celui de forcer à comparaître par le détour de la demande d'avis à la Cour permanente, l'une des parties ou les deux, qui se refusent à porter une question juridique devant l'organe compétent, pour empêcher une décision obligatoire à la majorité. Le désir de liberté qui peut retenir certains Etats se trouve forcément atténué par cette faculté de consulter la Cour. Une fois l'avis de la Cour rendu à la majorité, bien que cet avis ne soit qu'un conseil, qui ne lie pas le corps politique qui l'a demandé, celui-ci, en fait, ne saurait statuer dans un autre sens. Il a une obligation de fait, une sorte de devoir de convenance, s'il demande l'avis de la Cour, de le suivre, sous peine de jeter le discrédit sur la Cour ou sur le Conseil deux éventualités également redoutables.

Ce que les Puissances ont peut-être plus clairement entrevu, au moment de la rédaction du Pacte, c'est que, à l'origine, parce que les Etats auront une certaine défiance de l'institution nouvelle, les cas de juridiction contentieuse soumis à la Cour seront assez rares. Il fallait cependant

qu'elle fonctionnât, pour pratiquer vis-à-vis d'elle-même ce que sous le régime de la Cour permanente de la Haye, un délégué français appelait le désenvoûtement. Ici, sans distinction, les membres de la Société des Nations, dans le Conseil ou l'Assemblée auront toujours la possibilité de tirer la Cour du silence où une sorte de conspiration pourrait la plonger, en la faisant fonctionner d'une manière qui soulèvera moins la défiance, puisqu'il s'agit de simples avis, alors que les Puissances hésiteraient à s'adresser à elle par le contentieux de pleine juridiction.

D'autre part, étant donné qu'à l'origine la Cour n'a que d'une manière restreinte la compétence obligatoire, la compétence consultative permet de développer le recours à la juridiction. Le Conseil peut être saisi par suite de la résistance d'une partie qui, dans une question purement juridique, ne veut pas accepter l'arbitrage obligatoire. Aux termes de l'article 15, paragraphe 1^{er}, le différend se trouve porté devant le Conseil. Il s'agit par hypothèse d'un différend d'ordre juridique qui, normalement, devrait venir devant un arbitre au sens technique ou, s'il n'y a pas d'arbitre désigné par les Parties devant la Cour permanente. Mais, soit que (ce cas sera rare) les parties soient d'accord pour ne pas soumettre leur différend à un arbitre ou à la Cour permanente, soit (et le cas sera plus fréquent) si l'une accepte le règlement judiciaire et que l'autre le refuse, faute de citation directe devant la Cour permanente, la partie qui demande justice est amenée à saisir le Conseil.

Il y a ici deux lacunes, deux insuffisances. 1° Le différend étant juridique, c'est un organisme qui n'a pas de compétence juridique, le Conseil, qui est saisi. Ce n'est pas dans ces conditions qu'on peut assurer une bonne solution du différend.

2° Alors que, par la procédure judiciaire, on est toujours assuré d'avoir une décision à la simple majorité, quand le différend est porté devant le Conseil, il ne peut intervenir de décision qui doive être respectée par les deux parties que si elle est rendue à l'unanimité.

Grâce à la compétence consultative de la Cour, ces deux insuffisances peuvent être réparées, ces deux lacunes comblées. Le Conseil, organe politique, saisi d'une question juridique trop spéciale pour sa compétence normale, s'adressera en vertu de l'article 14 du Pacte à la Cour permanente pour obtenir son avis. Ainsi la solution juridique est obtenue d'un organe juridique lui-même, par la procédure de l'avis consultatif, le Conseil pare à son manque de compétence dans les questions qui, par la volonté arbitraire des parties peuvent être soustraites à l'organe techniquement compétent.

D'autre part, quand une partie, refusant la citation directe devant la Cour permanente, se dérobe au règlement judiciaire du différend juridique, le Conseil, alors saisi en vertu de l'article 15, paragraphe 1^{er}, ramène, par la demande d'avis consultatif, la question devant la Cour, qui statue comme tout tribunal arbitral à la majorité.

Le Protocole de Genève dans son article 4, alinéa 2, prévoyait qu'au cas où les Parties se refusent à soumettre le différend, porté devant le Conseil, à un règlement judiciaire ou arbitral, un Comité d'arbitres serait constitué à la demande d'au moins l'une des Parties, et autant que possible par l'accord des Parties et : art. 4, al. 2 c) Après que les conclusions des Parties auront été formulées, le Comité d'arbitres, à la demande de toute Partie, sollicitera, par l'entremise du Conseil, sur les points de droit contestés, l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice interna-

tionale qui, dans ce cas, se réunira d'urgence.

L'article 5 du Protocole disposait que :

La disposition de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil.

Si, pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues à l'article 4, l'une des Parties prétend que le différend ou une partie du différend, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour permanente de Justice internationale par l'entremise du Conseil. L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence.

Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte.

Les traités de Locarno qui viennent d'entrer tout récemment en vigueur par l'admission de l'Allemagne au sein de la Société des Nations, prévoient que tous les conflits au sujet desquels les parties se contestent réciproquement un droit seront soumis à des juges et tous les autres différends à une commission de conciliation, avec faculté de recours devant la Société des Nations d'après la procédure de l'article 15 du Pacte. La compétence consultative de la Cour permanente de Justice Internationale peut donc se trouver à jouer d'après les accords de Locarno.

On sait qu'au mois de janvier 1926, le Sénat américain a approuvé par 76 voix contre 17 l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale, mais en conditionnant son adhésion à des réserves qui font en ce mo-

ment l'objet d'un examen à la Société des Nations. Une d'elles qui nous intéresse particulièrement est que, sans le consentement des Etats-Unis, la Cour permanente de Justice ne donnera suite à aucune demande d'avis consultatif ayant trait à un différend ou question dans lesquels les Etats-Unis sont ou allèguent d'être intéressés.

Le 5 septembre 1926, le Journal des Débats donne l'information suivante :

« La Conférence des Etats signataires du protocole de signature du 16 juin 1920, concernant le statut de la Cour permanente de Justice internationale, réunie pour discuter l'adhésion, sous certaines réserves des Etats-Unis d'Amérique au statut de la Cour, a terminé hier en première lecture des réserves américaines.

Le président, M. Van Eysinga, a constaté que les Etats-Unis n'ont voulu probablement obtenir, en formulant leurs réserves, que l'égalité de traitement (ceci concerne la clause de l'élection des juges). Il a ajouté que, cependant, la rédaction des réserves, et notamment de la seconde partie de la cinquième réserve donne lieu à des doutes de toute sorte, qui ont été signalés par un grand nombre d'orateurs.

En outre, une question préalable s'est posée, celle de savoir si le Conseil et l'Assemblée, en référant une question à la Cour, pour avis consultatif, doivent prendre une décision à ce sujet à l'unanimité ou par simple majorité.

La Conférence a décidé de nommer un comité qui présentera un projet de rapport sur la base des opinions qui ont été émises par ses membres.

II. — ACTIVITE CONSULTATIVE DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

I — *Avis concernant l'organisation permanente du Travail*

La compétence consultative de la Cour permanente de Justice internationale s'est exercée tout d'abord dans trois avis donnés sur des problèmes relatifs au fonctionnement de l'organisation du travail, et son treizième avis, le plus récent, concerne encore cette organisation.

Nous les grouperons donc tous les quatre :

Avis consultatif n° 1.

Par une résolution en date du 12 mai 1922, le Conseil de la Société des Nations invitait la Cour conformément à l'article 14 du Pacte, à donner son avis consultatif sur la question de savoir : « Si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence Internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles ».

L'avis de la Cour fut rendu le 31 Juillet 1922 : « La Cour est d'avis que le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence Internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'Article 389 du Traité de Versailles, et donne, par conséquent, à la question qui lui a été posée une réponse affirmative ».

Voici les faits qui donnèrent naissance à cette demande d'avis, et les raisons qui motivèrent la réponse de la Cour :

Le troisième alinéa de l'Article 389 du Traité de Versail-

les stipule que « les gouvernements des Membres de l'Organisation Internationale du Travail s'engagent à désigner les délégués aux conférences générales et leurs conseillers techniques non gouvernementaux, d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent ».

Pour désigner le délégué ouvrier à la troisième Conférence Internationale du Travail, le Ministre des Pays-Bas, en vue de réaliser l'accord prescrit par le paragraphe 3 de l'article 389 provoqua une consultation des cinq organisations ouvrières néerlandaises qu'il considérait comme les plus importantes, à savoir :

- 1) La Confédération néerlandaise des syndicats, comptant au mois d'avril 1921, 218.596 membres.
- 2) Le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine, comptant à la même date 155.642 membres.
- 3) La Fédération professionnelle chrétienne nationale, 75.618 membres.
- 4) La Fédération professionnelle générale néerlandaise, 51.195 membres.
- 5) Le Secrétariat national ouvrier, 36.038 membres.

Cette dernière organisation refusa de prendre part à la consultation ; trois autres s'entendirent pour présenter à la nomination un candidat unique, tandis que la Confédération néerlandaise des Syndicats, numériquement la plus importante, croyait avoir de son côté le droit de présenter le délégué des ouvriers. Pour les deux premières sessions de la Conférence du Travail à Washington et à Gênes, le délégué ouvrier néerlandais avait été choisi dans le sein de la Confédération Néerlandaise des Syndicats sans opposition ou avec consentement de la part des autres organisations qui

s'étaient alors vues représentées par des conseillers techniques.

En 1921, le Ministre du Travail des Pays-Bas proposa de choisir un des conseillers techniques à la troisième session de la Conférence parmi les membres de la Conférence néerlandaise des syndicats, et de désigner comme délégué ouvrier le candidat des autres organisations. La Conférence néerlandaise ne voulut pas s'y prêter.

Par décret royal du 4 Octobre 1921, la Reine des Pays-Bas désigne comme délégué ouvrier le candidat des trois organisations qui s'étaient concertées.

La Confédération Néerlandaise par lettre du 22 Octobre 1921, adressa au Bureau International du Travail une protestation contre cette désignation qu'elle soutenait avoir été faite en violation de l'article 389 du Traité de Versailles, puisque prise isolément, elle était numériquement l'organisation la plus représentative.

Lorsque la Conférence Internationale se réunit à Genève, la commission de Vérification des pouvoirs lui proposa d'admettre à siéger le délégué des Pays-Bas, mais sans que cette admission pût être considérée comme un précédent et de prendre la résolution suivante :

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article, en

effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence Générale ».

A la suite de cette résolution et sur les instructions du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, M. Albert Thomas, Directeur de ce bureau, dans une lettre au Conseil du 17 Mars 1922, lui adressait une demande tendant à obtenir que la Cour de Justice Internationale émit un avis sur la question de savoir si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail avait été effectuée conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles.

Il est intéressant de remarquer que si « tout en s'appliquant à ne pas proposer une question en forme » le texte de la lettre de M. Albert Thomas ne suit pas exactement la résolution de la Conférence, c'est que, au Conseil d'Administration, le délégué de la Grande-Bretagne, M. Montague Barlow, juriste éminent, avait fait observer qu'un haut tribunal comme la Cour Permanente de Justice internationale ne pouvait prononcer que sur un cas d'espèce. Que l'on devait donc demander à l'occasion de la question qui avait arrêté la Conférence, l'avis de la Cour. Mais, dans les discours qu'il prononça devant la Cour permanente de Justice Internationale, le 30 Juillet 1922, M. Albert Thomas spécifie : « Nous n'avons cherché, à la vérité, que le moyen de présenter à la Cour sous une forme qui fût le plus juridique possible, la question pour laquelle il était fait appel ' son autorité.... il ne s'agit en rien d'obtenir ou un jugement ou une condamnation du gouvernement dont la décision est à l'origine du débat d'interprétation. »

La demande du Directeur International fut accueillie par

le Conseil qui résolut d'inviter la Cour à donner un avis consultatif sur la question ci-dessus.

Requête pour avis fut transmise à la Cour par une lettre au Secrétaire Général de la Société des Nations, dûment autorisé à cet effet par le Conseil.

En exécution de l'article 73 du Règlement de la Cour, la requête fut notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son secrétaire général aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte, à l'Allemagne, à la Hongrie et aux organisations suivantes :

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs;

La Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens.

La Fédération syndicale internationale.

La Cour entendit en séance publique des exposés oraux:

- 1) de la part du gouvernement britannique ;
- 2) de la part du gouvernement néerlandais ;
- 3) de la part de la Fédération syndicale internationale ;
- 4) de la part de la Confédération internationale des syndicats chrétiens ;
- 5) de la part du Bureau International du Travail.

Voici en résumé ce que dit la Cour émettant son avis, le 31 Juillet 1922 :

« Le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la conférence internationale du Travail ayant été admis par la Conférence, la Cour est d'avis que la question dont elle est saisie n'a d'autre but que d'obtenir une interprétation des dispositions du paragraphe 389. Si la manière dont le Gouvernement des Pays-Bas a procédé lors de la désignation du délégué ouvrier forme l'objet de la question; d'après la formule adoptée par le Conseil de la Société des Na-

tions, ce n'est que pour bien préciser la situation de fait à laquelle l'interprétation doit s'appliquer. »

Les textes essentiels à considérer sont le troisième et le septième paragraphe de l'article 389 :

« La Confédération néerlandaise des syndicats est celle d'entre les organisations analogues existant aux Pays-Bas qui compte le plus grand nombre de membres.

Il ne s'en suit pas nécessairement qu'elle soit la plus représentative, mais pour les fins du présent avis, elle peut être regardée comme telle.

« L'engagement stipulé dans le troisième paragraphe n'engendre pas un simple devoir moral. Il fait partie du Traité et constitue une obligation qui lie les parties contractantes entre elles.

« Cette obligation consiste à faire les désignations d'accord avec les organisations les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs. Préciser quelles sont ces organisations, c'est une question d'espèce qui doit être résolue pour chaque pays au moment même où se fait la désignation.

« Certes, le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère, mais c'est un facteur important ; toutes choses égales d'ailleurs, l'organisation comprenant le plus grand nombre d'adhérents sera l'organisation la plus représentative.

C'est le devoir de l'Etat intéressé de trancher cette question. Toutefois sa décision en la matière est sujette à révision en vertu du paragraphe 7. La Conférence peut, sur des raisons de fait et de droit, refuser par une majorité des deux tiers d'admettre tout délégué choisi non conformément aux stipulations du Traité.

Le Gouvernement Néerlandais estimait en l'espèce que les trois organisations — Bureau de l'organisation profes-

sionnelle catholique romaine, la Fédération professionnelle chrétienne nationale et la Fédération professionnelle générale néerlandaise — étaient dans leur ensemble plus représentatives des ouvriers des Pays-Bas que la Confédération néerlandaise des syndicats.

« Le Gouvernement néerlandais pouvait-il se passer de l'accord avec la Confédération néerlandaise des syndicats et se contenter de l'accord avec les trois autres organisations ?

L'objectif que chaque gouvernement doit se proposer est certainement l'accord avec toutes les organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs ; mais c'est là seulement un idéal dont la réalisation est extrêmement difficile, et qu'on ne peut partant considérer comme le cas normal prévu par le paragraphe 3 de l'article 389.

Par ces motifs : « La Cour est d'avis que le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, et donne par conséquent à la question qui lui a été posée une réponse affirmative. »

Par une résolution du 1^{er} Septembre 1922, le Conseil prit acte de l'avis de la Cour et le transmit au Directeur du Bureau International du Travail. M. Albert Thomas, dans son rapport à la 4^e session de la Conférence internationale du Travail, souligne certaines conséquences pratiques de l'avis. Le rapport insiste notamment sur les indications suivantes tirées des motifs de l'avis et qui peuvent utilement inspirer le choix des délégués à faire par les Etats :

1) Là où il y a plusieurs organisations industrielles, ce n'est pas seulement l'organisation la plus représentative,

mais bien les organisations les plus représentatives qu'il faut consulter.

L'engagement pris par les gouvernements de faire les nominations d'accord avec les organisations industrielles n'est pas une simple obligation morale, mais une obligation liant les Gouvernements entre eux.

3) Les gouvernements ont le devoir de chercher à réaliser l'accord entre les diverses organisations.

4) La Cour n'a pas entendu par ses observations empiéter sur les attributions de la commission de vérification des pouvoirs de la Conférence.

Nous savons que Jouhaux, membre ouvrier de la Commission de vérification avait dit « J'accepte pour ma part la conclusion de la commission de vérification des pouvoirs, parce qu'il ne s'agit dans ses conclusions que d'une consultation juridique qui réserve tous les pouvoirs de la Confédération du Travail. Par conséquent, la consultation juridique de la Cour ne liera en aucune manière la décision de la Conférence générale internationale ».

Et le Président de la Commission, M. de Aguero y Bethancourt ajoutait :

« Comme Rapporteur et Président de la Commission de vérification des pouvoirs, je dois faire connaître à la Conférence que, en ce qui concerne l'affirmation de M. Jouhaux, membre ouvrier de cette commission, disant que l'avis donné par la Cour Internationale de Justice n'obligerait, en aucune façon, la Conférence à prendre la décision qu'elle estimerait convenable, nous sommes tous d'accord sur ce point ».

Avec infiniment de tact, la Cour de Justice Internationale sut émettre un avis qui, conforme aux exigences de la Justice, ménageait aussi bien les susceptibilités du gouverne-

ment Hollandais que celles de la Conférence Internationale du Travail.

* * *

2 et 3. — Nous allons maintenant examiner les 2^e et 3^e avis qui se rapportent à la Compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agricole.

Suivant une résolution du 12 Mai 1922, le Conseil de la Société des Nations invitait la Cour conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question suivante :

« La compétence de l'Organisation Internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'Agriculture ».

Le 12 Août 1922, la Cour répond :

« La Cour est d'avis que la compétence de l'organisation Internationale du Travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture et donne par conséquent une réponse affirmative à la question qui lui a été soumise ».

En exécution de l'article 73 du Règlement de la Cour, la requête du Conseil avait été notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son Secrétaire général, aux Etats mentionnés à l'annexe du Pacte, à l'Allemagne, à la Hongrie et aux organisations suivantes :

La Confédération internationale des Syndicats agricoles ;

La Ligue internationale des Sociétés agricoles ;

La Commission internationale d'Agriculture ;

La Fédération Internationale des Syndicats chrétiens des Travailleurs de la Terre ;

L'Institut International d'agriculture à Rome ;

La Fédération syndicale internationale ;

L'Association internationale pour la protection des Travailleurs.

Des exposés oraux furent faits :

de la part des Gouvernements français, britanniques, portugais, hongrois ; de la Commission internationale d'Agriculture ; du Bureau International du Travail, de la Fédération internationale des Syndicats.

Voici les faits :

Les traités de paix qui ont mis fin à la guerre de 1914-18 consacrent une de leurs parties — partie XIII du Traité de Versailles — à instituer une organisation internationale du Travail. Elle comprend notamment une conférence générale qui doit se réunir au moins une fois l'an, un Conseil d'administration et un Bureau international du Travail.

A l'ordre du jour de la troisième conférence générale, ou Conférence Internationale du Travail qui devait se tenir à Genève, certaines questions touchant le travail agricole, ainsi qu'il en avait été décidé à la première conférence de Washington, furent inscrites :

a) Adaptation au travail agricole des résolutions de Washington. Réglementation des heures de travail. Moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences. Protection des femmes et des enfants.

b) Enseignement technique agricole.

c) Logement et couchage des travailleurs agricoles.

d) Garantie des droits d'association et de coalition.

e) Protection contre les accidents, la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

La première protestation contre cette ingérence du Bureau International du Travail dans le domaine agricole fut

lancée avec une grande vigueur par l'Union Suisse des Paysans. Celle-ci affirmait à la fois l'incompétence de ce Bureau et l'impossibilité de créer une législation internationale sur le travail agricole (1).

Dans sa cinquième Assemblée Générale, tenue en Novembre 1920, l'Institut International d'Agriculture de Rome fut amené à s'occuper de la question saisie par le gouvernement Belge de l'étude des moyens d'améliorer la condition sociale des ouvriers agricoles, l'assemblée après une discussion approfondie, reconnut qu'elle ne pouvait pas abandonner ni laisser faire par d'autres cette étude qui rentre dans le cadre de son activité, déterminée par la Convention internationale de 1905.

Mais l'Institut International d'agriculture qui est une institution officielle d'Etats, répugnait à créer un conflit avec une autre institution officielle.

C'est le Gouvernement helvétique qui adressa au Conseil d'Administration du Bureau International du Travail, le 7 Janvier 1921, une lettre par laquelle, attirant l'attention sur les difficultés que soulèverait la réglementation internationale du Travail dans l'agriculture, il proposait que ces questions fussent rayées de l'ordre du jour ou que leur examen fût tout au moins différé. Sur l'intervention du Conseil d'administration, le Gouvernement suisse laissa tomber sa requête et répondit au questionnaire préparé par le Bureau International du Travail, se réservant toutefois d'user de la faculté que lui conférait l'art. 402 du Traité de Versailles.

Le 13 Mai 1921, le Gouvernement français envoya au Bu-

(1) cf. Discours prononcé par M^e Jules Maeuhaut, représentant la Commission internationale d'agriculture. Annexe 25 p. 216. Publications de la C. P. de J. I. Série C.

reau International un mémoire visant particulièrement la réglementation des heures de travail, et demandant pour des raisons d'opportunité que la question du travail agricole fut rayée de l'ordre du jour de la future conférence.

Le 7 Octobre 1921, le Gouvernement français retira ce mémoire et en transmit un autre où, sans renoncer à l'argument de l'inopportunité, faisant valoir que le Traité ne mentionnait pas « expressément les travailleurs agricoles », et que certains doutes ayant été soulevés en ce qui concerne la compétence du Bureau international en ces matières, il concluait en demandant que tous les points relatifs aux questions agricoles fussent retirés de l'ordre du jour.

Lors de sa réunion à Genève, la Conférence adopta par 74 voix contre 20 une résolution affirmant sa compétence en matière de travail agricole, et approuva trois projets de convention et sept recommandations relatives à la protection des travailleurs agricoles.

Au cours de la 16^e session du Conseil de la Société des Nations, le 13 Janvier 1922, le représentant de la France soumit, conformément aux instructions de son gouvernement, une résolution demandant que la Cour fut invitée à donner un avis consultatif sur la question suivante :

« L'organisation internationale du Travail est-elle compétente pour les questions de travail agricole ? Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de sa compétence en ces matières ? »

Le Conseil renvoya à une session ultérieure la suite à donner à cette résolution et chargea le secrétaire général de prendre les mesures d'information.

Lors de la 18^e session, le 12 Mai 1922, le Conseil décida de demander à la Cour l'avis ci-dessus rapporté.

Mais, remarquons-le, ainsi posée, la question n'a trait

qu'à la compétence de l'organisation et non pas à son étendue éventuelle.

M. de Lapradelle, représentant devant la Cour le gouvernement français, exposa de façon magistrale dans un magnifique discours, les raisons qui militent pour la distinction du travail industriel et du travail agricole. Nous ne saurions mieux faire que de citer : (1)

« Le travailleur agricole est considéré dans la Partie XIII du Traité, mais il est considéré d'une manière lointaine, distante dans l'ensemble des travailleurs, tandis que le travailleur industriel est considéré d'une manière précise, immédiate, directe, et que pour lui s'inscrivent dans la déclaration des droits du travail, des droits spécifiques, des droits construits pour lui, des droits qui ne peuvent pas s'appliquer aux travailleurs agricoles.... »

...« Si, dans la constitution de l'organisation internationale du Travail, il n'y a pas pour les intérêts agricoles, une place égale à celle des intérêts industriels ; si dans la déclaration des droits du travailleur, il n'y a pas d'article qui, spécifiquement, directement, vise le travailleur agricole au même titre que le travailleur industriel, c'est qu'entre le travail agricole et le travail industriel, il y a une différence essentielle, une différence telle que l'objet même de la réglementation internationale se dérobe. »

Le travail industriel est de ceux qui peu à peu ont placé l'homme dans une servitude telle qu'il est devenu nécessaire de prendre les précautions indispensables pour l'en libérer. Le travail agricole est bien différent. C'est le travail naturel à l'homme, celui qui le met au grand air, en rapport

(1) cf. Publications de la Cour de Justice Internationale, Série C n° 1 : Actes et Documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour, p. 153 et s.

avec la terre ; sans doute, le travail agricole est pénible, mais les conditions en sont réglementées par la nature ; il est commandé par le climat, par les saisons ; par suite, aux règles qui sont les règles mêmes de la nature, il n'est pas possible que l'homme, quelque désireux qu'il soit d'améliorer la condition du travailleur, puisse en substituer d'autres qui seraient les règles de la loi. (1) »

La conférence de Washington qui a suivi immédiatement la Conférence de la Paix, après avoir posé le principe de la journée de huit heures dans un projet de convention internationale applicable à l'industrie, s'est proposé l'extension de ce principe à l'agriculture.

« Au moment même où l'Organisation internationale du Travail essayait ainsi d'étendre sa compétence jusqu'aux questions agricoles, elle se trouvait obligée de reconnaître expressément qu'il n'était possible, en matière agricole, que d'adopter et non pas d'appliquer les principes établis dans la Convention de Washington pour le travail industriel. »

Au reste, par l'intermédiaire de son distingué représentant officiel, la France, dans sa prompte générosité à suivre les impulsions du droit, déclarait : « Quel que soit le sens de l'avis que vous êtes actuellement, par le Conseil de la Société des Nations, priés de donner, soyez assurés, Messieurs, que mon gouvernement s'incline d'avance devant lui, non pas seulement par esprit de discipline, en vertu

(1) S'il nous est permis d'ajouter une réflexion personnelle, un exemple montre bien la justesse de l'argumentation de notre éminent professeur : Jamais, par exemple, dans nos campagnes bretonnes et auvergnates, les paysans n'ont voulu adopter la réglementation imposant l'heure officielle que leurs bêtes ne connaissent pas. Ils continuent à se régler sur l'heure solaire, et les prêtres de paroisses, dans ces milieux religieux ont dû la conserver pour leurs offices.

d'une décision émanée de la plus haute autorité consultative ou judiciaire de la Société des Nations ; non pas seulement par respect et déférence au regard de votre juridiction souveraine, mais plus encore parce que vos décisions, quel qu'en soit le caractère, jugement ou avis, seront toujours profondément pénétrés de science, de justice, et qu'au-dessus de nos hésitations, de nos tâtonnements, dissipant toute incertitude, votre avis fera du doute sortir la conviction, et de l'obscurité, la lumière.»

La Cour, émettant son avis, dit ceci en résumé :

La question dont la Cour a à s'occuper est simplement relative à la Compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole. Aucune question concernant l'opportunité d'appliquer une mesure proposée à l'agriculture, ne se pose à son sujet.

Pour examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être enterprêtées de plusieurs manières.

Dans la discussion devant la Cour, on a soutenu avec beaucoup de force que l'établissement de l'Organisation internationale du Travail comporte une renonciation à certains droits qui dérivent de la souveraineté nationale, et que, pour cette raison, la compétence de l'Organisation ne doit pas être étendue par voie d'interprétation. Cette thèse ne manque peut-être pas de valeur ; mais toujours est-il que dans chaque cas spécial, la question se réduit forcément à celle de savoir quel est le sens exact des termes mêmes du Traité ; et c'est à ce point de vue que la Cour se propose d'aborder la question qui lui a été soumise.

Ainsi que la partie XIII le déclare d'une manière expresse, le but des Parties contractantes a été d'établir une Organisation permanente du Travail. L'agriculture qui est incontestablement l'industrie du monde la plus ancienne et la plus importante, ne saurait être en dehors de cette organisation. Le caractère compréhensif de la Partie XIII se dégage clairement du préambule qui déclare qu'il existe des conditions de travail (conditions of labour) impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger.

D'autre part, il n'y a aucune disposition dans l'article 427 qui ordonne l'application de tous les principes, dans leur ensemble, par aucun Etat particulier ou à une époque déterminée ou à une catégorie spéciale de travail.

La thèse de l'incompétence s'appuie si on l'analyse, presque uniquement sur l'argument que les mots français « industrie » et « industriel » s'appliquant dans l'usage courant à l'industrie manufacturière et se trouvant dans le texte français de certains articles, la Partie XIII tout entière devrait être interprétée comme étant limitée de la même manière.

La Cour est d'avis que parmi les arguments avancés contre l'exclusion de l'Agriculture dans la compétence de l'organisation, on a donné une place trop importante à l'emploi accidentel, dans le Traité, de l'adjectif français « industriel ».

La Cour n'a pu trouver aucune ambiguïté dans la Partie XIII considérée dans son ensemble, en ce qui concerne son applicabilité à l'agriculture.

Il n'y a pas un seul des arguments invoqués en faveur de la thèse de l'incompétence en matière agricole qui ne puisse être employé avec une force égale à l'appui de l'incompé-

tence en matière de navigation et de pêche. Et l'on n'a jamais prétendu que ces deux industries importantes, ou l'une d'entre elles, ne soient pas de la compétence de l'organisation internationale du Travail.

Par ces Motifs : « La Cour est d'avis que la compétence de l'organisation internationale du Travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture et donne par conséquent une réponse affirmative à la question qui lui a été soumise. »

Usant de la faculté qui leur est reconnue par l'art. 71 du Règlement de la Cour, M. le Vice-Président Veiss et M. le juge suppléant Négulesco ont déclaré ne pas pouvoir se rallier à l'avis émis par la Cour.

A la demande du Gouvernement français, le Conseil prit, le 18 Juillet 1922, une autre résolution, invitant cette fois la Cour à donner un avis consultatif additionnel sur la question suivante :

« L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du travail ? »

Dans un mémoire du 3 Juillet 1922, contenant les observations du Directeur du B. I. T. sur l'avis consultatif qui devait être demandé à la Cour, se trouve le passage suivant :

« Or, nous tenons à indiquer ici tout de suite que l'Organisation internationale du Travail n'a jamais songé à une intervention de cette nature, et à affirmer dès le début de ce mémoire, par une déclaration catégorique, que, dans notre opinion, l'organisation et le développement de la production agricole sont en dehors de la compétence de l'Organisation internationale du Travail. »

Le Directeur du Bureau international du Travail a déclaré à nouveau toute compétence au cours de l'exposé oral qu'il a fait devant la Cour au nom de l'Organisation internationale du Travail.

De son côté, le Gouvernement français a soutenu que, malgré cette déclaration, la question qu'il avait soulevée relativement à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole devait former l'objet de la part de la Cour, d'un avis faisant autorité.

Dans l'avis qu'elle émet, après avoir examiné les documents et entendu les exposés soumis à son appréciation, la Cour dit :

« Les attributions de l'organisation comprennent-elles la faculté de travailler au perfectionnement des moyens d'augmenter la production ? »

Il paraît à la Cour qu'il n'en est point ainsi, ni pour ce qui est de l'agriculture, ni pour ce qui est de toute autre forme de l'industrie.

Dans l'opinion de la Cour, la question est de savoir si, abstraction faite des points déterminés pour lesquels le Traité prévoit formellement la compétence de l'organisation internationale du Travail, l'examen même des moyens de production rentre dans le domaine de la compétence de l'Organisation.

A cette question, la Cour donne pour les motifs ci-dessus une réponse négative.

Le Directeur du Bureau International du Travail, dans son rapport général à la quatrième session de la Conférence internationale du Travail (daté de Genève le 9 Octobre 1922), a analysé les deux avis ainsi rendus ; il a déclaré que la thèse soutenue par son Organisation ayant été consacrée

en droit, le Bureau poursuivrait la tâche entreprise en la matière.

M. de Vogué, délégué de la France à la quatrième session de la Conférence, a fait, au nom du Gouvernement français, le 28 Octobre 1922, la déclaration suivante :

« Nous nous inclinons devant l'avis exprimé par la Cour permanente de Justice internationale avec la déférence qui est due à cette haute juridiction. Il n'en est pas de meilleure preuve que ma présence ici où je représente, en même temps que le Gouvernement français, l'agriculture française. Nous apporterons à l'Organisation internationale du Travail, en matière agricole, notre collaboration loyale et franche, sous cette seule réserve, autorisée par l'article 427 du Traité, qu'il ne sera pas porté atteinte à ce que nous considérons comme les conditions essentielles du travail agricole et de la paix sociale ».



13. — Nous croyons intéressant de rapprocher des trois premiers avis, l'avis consultatif n° 13 : Compétence de l'Organisation du Travail pour régler accessoirement le travail du patron.

Le 17 Mars 1926, le Conseil de la Société a adopté la Résolution suivante :

Le Conseil de la Société,

Ayant pris connaissance d'une lettre du 3 Février 1926 du Directeur du Bureau international du Travail lui communiquant la résolution suivante :

« Le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, saisi par le groupe patronal d'une demande tendant à poser à la Cour internationale de Justice la question

de la compétence de l'Organisation internationale du Travail au sujet du travail personnel du patron, tout en estimant dans sa majorité que l'Organisation internationale du Travail est compétente dans le cas visé par la requête et en déclarant que sa décision ne saurait constituer un précédent décide de transmettre la demande au Conseil de la Société des Nations, par application de l'article 14 du Traité de paix en donnant à la question à poser à la Cour la rédaction suivante :

« L'Organisation internationale du Travail a-t-elle compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ? »

A l'honneur de prier la Cour permanente de Justice internationale de donner un avis consultatif sur la question formulée dans la Résolution citée ci-dessus.

Le Conseil autorisa le Secrétaire Général à soumettre la présente Requête à la Cour.

Conformément à l'art. 73 du Règlement, la requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations, ainsi qu'aux Etats mentionnés dans l'annexe au Pacte, à l'Organisation internationale des employeurs industriels ; à la Fédération syndicale internationale, à la Confédération internationale des syndicats chrétiens.

En premier lieu, la Cour a jugé utile de rappeler les circonstances qui ont amené le Conseil de la S. D. N. à lui demander un avis consultatif.

L'ordre du jour de la sixième session de la conférence internationale du Travail, tenue en 1914, portait l'article suivant : .

IV. — Travail de nuit dans les boulangeries.

L'inscription de ce sujet à l'ordre du jour n'avait donné lieu à aucune opposition de la part des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Le Bureau international avait donc élaboré après enquête, un « avant projet de convention » sur le travail de nuit dans les boulangeries, destiné à servir de base aux délibérations de la Conférence. Entre autres prescriptions, cet avant-projet prévoyait, que, sous réserves de certaines exceptions, aucun travail ne pourrait être effectué dans les boulangeries pendant la nuit — le terme boulangerie comprenant tous les établissements où l'on fabrique du pain, de la pâtisserie ou de la confiserie, exception faite de la fabrication ménagère.

L'examen par la Conférence du sujet du travail de nuit dans les boulangeries aboutit, le 5 Juillet 1924, à l'adoption provisoire d'un avant-projet de convention renvoyé pour le vote final à la septième séance de la Conférence et dont l'article premier était ainsi conçu :

« Sous réserve des exceptions prévues dans les dispositions de la présente convention, est interdite pendant la nuit, la fabrication du pain, de la pâtisserie ou des produits similaires à base de farine.

Cette interdiction s'applique au travail de toutes personnes aussi bien patrons qu'ouvriers participant à la fabrication visée ; elle ne concerne toutefois pas la fabrication ménagère effectuée par les membres d'une même famille pour leur consommation personnelle.

La présente convention ne vise pas la fabrication en gros des biscuits.

Les objections d'une minorité composée de membres appartenant au groupe des employeurs de la Conférence con-

tre l'application au patron lui-même du principe de l'interdiction du travail de nuit furent reprises au cours des délibérations de la Conférence plénière.

Le 8 Juin 1925, le projet de convention contenant l'article ci-dessus rapporté fut adopté.

Le groupe des employeurs toutefois maintenait ses doutes relativement au caractère légal de l'extension au travail personnel du patron de l'interdiction du travail de nuit. Ce groupe proposa donc à la trentième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail que le Conseil d'Administration prit les dispositions nécessaires en vue de consulter la Cour sur le point de savoir si l'Organisation internationale du Travail était compétente pour élaborer et proposer une réglementation visant le travail personnel du patron. Au cours de la discussion qui suivit, on fit remarquer que la question au sujet de laquelle l'avis de la Cour était désiré, se présentait en réalité d'une manière moins générale et visait, en fait, seulement le point de savoir si l'Organisation internationale du Travail était compétente pour élaborer et proposer une réglementation qui, tout en visant principalement et d'une manière essentielle le travail des ouvriers, visait accessoirement le travail du patron considéré comme travailleur. Cette opinion prévalut.

La question soumise à la Cour fut donc la suivante :

« L'Organisation internationale du Travail a-t-elle compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés (workers) vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ? »

Comme il ressort des termes dans lesquels a été formulée la question, et ainsi que l'ont admis les déclarations faites

oralement devant la Cour par les représentants des organisations intéressées, la question soumise à la Cour est générale et ne vise pas une branche d'industrie en particulier.

« Pour ces motifs, la Cour aux fins du présent avis n'a pas examiné spécifiquement, sinon à titre d'exemple, la situation dans l'industrie boulangère, qui avait été prise en considération dans le projet de convention visant le travail de nuit dans les boulangeries. On ne saurait donc tirer de la réponse faite par la Cour à la question qui lui a été posée, aucune conclusion relativement à la nature de la réglementation qui pourrait justifier une situation analogue dans un cas particulier quelconque ».

Ici nous ferons remarquer avec quelle vigilance la Cour se dégage du *Stare Decisis* et la prudence avec laquelle la Cour limite elle-même la portée jurisprudentielle de sa compétence consultative.

Les termes de la Requête établissent en outre clairement que la Cour est appelée non à traiter du travail de l'employeur en général, mais seulement à s'en occuper dans la mesure où ce travail est le même que celui du salarié, et où la réglementation du travail patronal vient accessoirement s'ajouter à une réglementation proposée en vue de protéger certaines catégories de travailleurs salariés, et pour assurer cette protection.

De l'avis de la Cour, la question posée par le Conseil procède de l'hypothèse que l'employeur, quand il exécute le même travail que les salariés, est normalement en dehors du domaine de compétence de l'Organisation internationale du Travail pour ce qui touche à ce travail. Si la réglementation du travail personnel du patron ressortissait normalement à la compétence de l'Organisation internationale du Travail, aucun doute ne pourrait être soulevé relativement

à la compétence de cette organisation dans le cas actuellement soumis à la Cour. D'autre part, il est possible que cette organisation ait compétence dans le cas visé par la Requête même si elle n'a pas compétence pour s'occuper en général et principalement du travail personnel du patron.

La question posée à la Cour est manifestement une question de droit, et la réponse à y donner dépend des termes de la Partie XIII du traité de Versailles (28 juin 1919) où se trouve définie la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

L'examen des dispositions du Traité montre que l'intention bien nette des hautes Parties contractantes était de conférer à l'Organisation internationale du Travail des pouvoirs très étendus pour collaborer avec elles au sujet des mesures à prendre en vue d'assurer un régime de travail humain et la protection des travailleurs salariés. On ne saurait concevoir que leur but eût été d'empêcher l'Organisation internationale du Travail d'élaborer et de proposer des mesures essentielles à la réalisation de cette fin. L'Organisation cependant s'en trouverait empêchée si elle n'avait pas compétence pour proposer, afin de protéger les travailleurs salariés, une réglementation qui, pour atteindre son but, devrait nécessairement s'appliquer dans une certaine mesure au travail du patron....

Au sujet des discussions écrites et orales qui, au cours des débats, parlent des questions de la souveraineté des Etats et de la liberté individuelle, la Cour renvoie à l'avis consultatif qu'elle a énoncé à propos de la compétence de l'Organisation internationale du Travail quant à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture et continue :

« La Cour, dans l'interprétation de la Partie XIII est ap-

pelée à remplir une fonction judiciaire, et, si l'on examine la question qui lui est actuellement soumise conjointement avec les termes du Traité, il ne semble pas qu'il y ait lieu de discuter et d'appliquer des principes politiques ou des théories sociales dont — il convient de l'observer — le Traité ne fait aucune mention.

On a invoqué l'argument que des mesures destinées à appliquer les principes énoncés dans les conventions proposées par l'Organisation internationale du Travail tombent dans le domaine réservé aux Membres qui ratifient ces conventions et, partant, qu'il appartiendrait exclusivement à ces Membres d'étudier et d'appliquer des mesures destinées à assurer, conformément à une convention adoptée par eux, la protection des travailleurs salariés, par exemple en réglementant accessoirement le même travail des patrons. A cet égard, la Cour observe que la Partie XIII n'établit pas de distinction entre les principes et les dispositions destinées à en assurer l'application. Une distinction de cet ordre conduirait en fait dans la pratique à des difficultés insurmontables ; et il est entièrement conforme aux termes si compréhensifs du Préambule que ce soit la Conférence du Travail elle-même qui décide dans quelle mesure il est nécessaire et opportun d'insérer dans une convention proposée des dispositions destinées à en assurer la pleine exécution.

Sans doute, à différents stades de la procédure de l'Organisation internationale du Travail, le point de savoir si l'effet d'une proposition donnée tendant à réglementer le travail personnel du patron serait principal plutôt qu'« accessoire » et, partant, prétendu être en dehors de la compétence de l'Organisation, pourrait, le cas échéant, donner matière à controverse. Évidemment, une question de cette nature comporte, pour les autorités compétentes, la néces-

sité d'apprécier les circonstances de chaque cas d'espèce lorsqu'il se présente, et d'ailleurs, la Partie XIII du Traité de Versailles prévoit, à l'article 423, que « toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente partie du Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres en vertu de ladite partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale ». La Cour n'entend pas indiquer les limites des pouvoirs discrétionnaires que pourrait détenir l'Organisation internationale du Travail en ce qui concerne l'élaboration de réglementations accessoires. Elle dépasserait sa propre compétence, en essayant d'examiner des situations litigieuses effectives ou éventuelles, au sujet desquelles son avis n'a pas été sollicité, et en s'efforçant d'indiquer comment, suivant elle, ces situations devraient être réglées.

Par ces motifs :

La Cour est d'avis

« que l'Organisation internationale du Travail a compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ».

Pour l'étude de la compétence consultative de la Cour permanente de Justice Internationale, cet avis est des plus intéressants, car la Cour y apporte un soin particulier pour définir sa propre compétence.

Nous devons des remerciements très vifs à l'aimable obligation de M. Hammarskjöld qui a bien voulu nous faire parvenir immédiatement le n° 13 de la série B des publications de la Cour permanente de Justice Internationale.

Nous avons à regret que les autres documents sur cet a-

vis n'aient pas encore paru au moment où nous imprimons cette thèse.

II. — DECRETS DE NATIONALITE EN TUNISIE ET AU MAROC.

Le 4^e Avis consultatif a trait à une question tout à fait neuve et délicate, celle de la Nationalité en pays de protectorat.

Le 4 Octobre 1922, le Conseil de la Société des Nations soumettait à la Cour Permanente de Justice internationale une demande d'avis sur la question suivante :

« Le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française), le 8 Novembre 1921, et de leur application aux ressortissants britanniques, est-il ou n'est-il pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur ? (Art. 15, paragr. 8 du Pacte). »

Le 7 Février 1923, la Cour répond qu'elle est d'avis :

« Que le différend visé par la résolution du Conseil de la Société des Nations du 4 Octobre 1922 n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur (article 15, paragraphe 8 du Pacte) et donne par conséquent, à la question qui lui a été posée, une réponse *négative*.

La question soumise à la Cour l'avait été dans les circonstances suivantes :

En date du 8 novembre 1921, un décret beylical fut promulgué en Tunisie ; l'article premier de ce décret statue que :

« Est Tunisien, à l'exception des citoyens, sujets ou res-

sortissants de la Puissance protectrice autres que nos sujets, tout individu né sur le territoire de Notre Royaume de parents dont l'un y est né lui-même, sous réserve des dispositions des conventions ou traités liant le Gouvernement tunisien. »

Le même jour, le Président de la République française rendit un décret stipulant que :

« Est Français tout individu né dans la Régence de Tunis de parents dont l'un, justiciable au titre étranger de tribunaux français du Protectorat, est lui-même né dans la Régence, pourvu que sa filiation soit établie en conformité des prescriptions de la loi nationale de l'ascendant ou de la loi française avant l'âge de 21 ans. »

Une législation analogue fut simultanément introduite au Maroc (zone française). Un dahir de sa Majesté chérifienne, en date du 8 novembre 1921, dispose, dans son article unique que :

« Est Marocain, à l'exception des citoyens, sujets ou ressortissants de la Puissance protectrice autres que nos sujets, tout individu né dans la zone française de notre Empire, de parents étrangers dont l'un y est lui-même né. »

A la même date, le Président de la République française promulgua un décret dont l'article premier s'exprime ainsi :

« Est Français tout individu né dans la zone française de l'empire chérifien de parents dont l'un, justiciable au titre étranger des tribunaux français du Protectorat, est lui-même né dans cette zone.... »

L'Ambassadeur de sa Majesté Britannique à Paris, lord Hardinge adressa au Quai d'Orsay deux notes les 3 et 10 Janvier 1922, la première pour protester contre l'application aux sujets britanniques des décrets promulgués en Tunisie, la seconde pour déclarer que le Gouvernement bri-

tannique ne saurait reconnaître comme applicables à des personnes ayant droit à la nationalité britannique les décrets mis en vigueur dans la zone française du Maroc.

La correspondance diplomatique engagée n'ayant pu applanir la divergence de vues entre les deux gouvernements, le Gouvernement britannique proposa au quai d'Orsay de soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale suivant la convention d'arbitrage franco-anglaise du 14 Octobre 1903.

La réponse de M. Poincaré fait notamment ressortir que la Convention d'arbitrage entre la France et l'Angleterre du 14 Octobre 1903 ne peut être valablement invoquée parce que les intérêts d'une tierce Puissance, la Tunisie, se trouvent en cause, et que les questions de nationalité sont trop intimement liées à la Constitution même de l'Etat pour qu'on puisse les considérer comme d'ordre « exclusivement juridique ».

Le Gouvernement britannique, après avoir réitéré l'expression de son désir d'un règlement arbitral, déclare qu'en cas de refus de la part du Gouvernement français, il se verra obligé de porter l'ensemble de l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations en invoquant les articles 13 et 15 du Pacte.

Dans sa réponse, le Quai d'Orsay fait observer que si la question en litige n'était pas de celles qui pouvaient être soumises au jugement de la Cour Internationale, elle ne semblait « pas davantage pouvoir être soumise au Conseil de la Société des Nations », étant donné qu'elle ne rentrait pas « dans la liste des différends prévus aux articles 13 et 15 du Pacte ».

Sir M. Cheetham l'ayant informé que : « Le Gouverne-

ment de sa Majesté n'a plus maintenant d'autre alternative que de soumettre le différend qui s'est élevé au Conseil de la Société des Nations », M. Poincaré précise une fois de plus le point de vue français :

« D'une sérieuse importance pour l'accomplissement de la mission de l'Etat protecteur, une telle question ne saurait être considérée comme susceptible d'affecter au même degré les intérêts d'une tierce Puissance. Dans les cas de double nationalité d'origine, si fréquents dans le droit international, c'est une règle généralement reçue de ne pas exercer la protection diplomatique en cas de contre réclamation du Souverain territorial. Ainsi, la question de l'application aux Anglo-Maltaïes de la législation du 8 novembre se présente comme une de celles que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'autorité territoriale. »

« En raison des dispositions très limitées et d'ailleurs facultatives des articles 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations, cette question ne saurait, de droit, relever de la Cour de Justice internationale. Elle ne saurait pas davantage, en présence de la réserve de l'alinéa 8 de l'article 15 du même Pacte, appartenir à l'examen du Conseil de la Société des Nations ».

C'est dans ces conditions que le Conseil a été saisi du différend. La Grande-Bretagne, fondant son recours sur le premier paragraphe de l'article 15 du Pacte, la France lui fit part de son intention de se prévaloir, devant le Conseil, des dispositions du paragraphe 8 du même article.

Les Gouvernements intéressés se mirent alors d'accord sous les auspices du Conseil pour que ce dernier invitât la Cour à donner un avis sur la question.

Devant la Cour, le Gouvernement français, admirable-

ment représenté par l'éminent juriste, M. de Lapradelle, soutint la thèse suivante : (1)

Dans ce conflit d'intérêts avec la Grande-Bretagne, « la France aurait pu s'adresser à la Cour permanente d'arbitrage international ; elle ne l'a pas fait ; elle ne considérerait pas en effet que son traité d'arbitrage avec la Grande-Bretagne fût, dans la circonstance, applicable, parce que ce traité prévoit l'arbitrage dans des conditions qui sont des conditions exclusivement juridiques. Or, bien que la question qui nous divise en ce moment, présente des aspects juridiques considérables, ce n'en est pas moins cependant au fond et de sa nature une question politique de premier ordre et une question qui touche les intérêts d'un tiers, toutes circonstances qui rendent ici inapplicable la convention générale d'arbitrage de 1903. »

« D'autre part, et suivant l'interprétation française qui émane d'une conviction profonde, il n'y avait lieu de saisir d'une manière directe la haute juridiction de la Cour permanente de Justice internationale, car, telle qu'elle a été organisée par l'accord de la France et de la Grande-Bretagne, cette juridiction n'est pas encore une juridiction qui soit véritablement obligatoire. Les Parties doivent s'adresser à elle, et la France ne pensait pas que, dans la circonstance, le différend fut un différend susceptible d'être soumis à l'arbitrage.

« Mais dès l'instant que le Gouvernement britannique a pensé, — ce qui a surpris le Gouvernement français — qu'il s'agissait ici d'une question susceptible d'entraîner une

(1) cf. Publications de la C. P. de J. I. série C n° 2, p. 52 et s. Discours prononcé par M. de Lapradelle, représentant de la France, les 10, 11 et 12 février 1923.

rupture et qu'il a porté l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations, la France n'a plus hésité.

« Elle aurait pu reter devant le Conseil de la Société des Nations, lui demander de se prononcer sur la question qui présentait de nombreux aspects politiques et profiter de cette circonstance que les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité, tandis que les décisions de la Cour sont celles qui se prennent à la majorité....

« Et, à Genève, ses représentants se sont entendus très amicalement avec les représentants du Gouvernement britannique de manière à ce que l'affaire fut portée devant la Cour — en apparence sur une question de compétence —, mais en réalité lui fût soumise tout entière, tout se liant ici, la forme et le fond... ».

« En ce qui concerne la Tunisie, la France est intervenue le 8 novembre 1921, pour accorder la nationalité française aux individus nés en Tunisie de parents dont l'un y était lui-même né, sous cette réserve que ces parents devraient être justiciables des tribunaux français du Protectorat, et sous cette autre réserve que si c'était la mère seule qui était née sur le territoire de la Régence de Tunis, l'enfant devait avoir à sa majorité le droit d'option. La France ne confond pas le territoire de la Tunisie avec le territoire français, puisqu'elle se borne à conférer la nationalité française à ceux seuls dont les parents joignent à la naissance sur le sol tunisien la qualité de justiciables des tribunaux français du Protectorat.

« Il ne s'agit pas ici d'une concession de nationalité uniquement française, mais d'une concession française conjointement à une concession de nationalité tunisienne.

« La législation du 8 novembre ne comprend pas seulement un décret français, mais encore un décret tunisien in-

timement unis l'un à l'autre. Dans l'ordre logique, comme dans l'ordre matériel de la publication au *Journal Officiel* du Protectorat Tunisien, c'est le décret beylical qui précède le décret présidentiel. Ainsi, la nationalité française n'intervient qu'à titre subsidiaire, comme une nationalité de remplacement.

« Le fond de la réforme est essentiellement tunisien et non pas français. Le protecteur ne pense pas à lui, mais à son protégé. Même lorsqu'il fait, à la deuxième génération, de descendants d'étrangers, des Français, il ne cherche pas son intérêt personnel, mais celui de son protégé, en l'aidant à réformer ses lois sur la nationalité.

« Réforme nécessaire. De plus en plus, les lois tendent à reconnaître au moins à la deuxième génération le *jus soli*.

« Non seulement il est nécessaire aux pays neufs, à la première génération, pour se peupler et fonder leur indépendance, mais il est, même aux vieux, indispensable pour assurer à l'Etat une base démographique solide et faciliter la police des étrangers. Telle est la force psychologique de nécessité, de vérité, de police et de justice sociale que le *jus soli* finit par s'introduire à la deuxième génération dans des Etats qui, tout d'abord, semblaient devoir rester inébranlablement attachés au principe de la filiation.

« Dès lors, il était du devoir de l'Etat protecteur d'introduire chez l'Etat protégé — pays de grande activité économique où les races se heurtent et se mêlent — avec la pacification niveleuse d'une nationalité fondée sur une autre base que le sang, un solide élément d'organisation étatique sur la base d'une forte discipline territoriale.

« En elle-même, la réforme était commandée par la justice. Est-il en effet admissible qu'une famille fixée à demeure sur un territoire qu'elle entend ne plus quitter, reste toujours

sous la protection nominale d'un Etat étranger auquel elle ne songe plus à s'adresser, que pour se débarrasser de quelques charges locales et qui lui-même ne l'assiste, à l'occasion, que pour se réserver de créer des difficultés à l'Etat territorial.

« Issu de l'orgueil de caste, source profonde des xénophobies, le *jus sanguinis*, en perpétuant des distinctions de races, attire des querelles de sang. Sur lui viennent se greffer des distinctions de religion qui, s'unissant à lui, renforcent l'hostilité xénophobe. Ainsi se créent, dans un pays où la civilisation de l'Occident s'affronte avec celle de l'Orient, des troubles et des conflits que le devoir de l'Etat protecteur est d'atteindre à la source, en développant le principe égalitaire et niveleur du sol, à côté du principe orgueilleux et querelleur du sang.

« Non seulement l'exercice de la mission protectrice commande au protecteur de guider le protégé dans la voie du progrès législatif, mais il lui donne aussi, vis-à-vis non seulement du protégé, mais des nations étrangères, la responsabilité de l'ordre sur son territoire. Au moment où, pour satisfaire à ce double devoir, la France conseillait au Bey de Tunis le décret du 8 novembre 1921, une difficulté se présentait à l'esprit du protecteur :

« Un certain nombre de personnes atteintes *jure soli* par la nationalité tunisienne, n'allaient-elles pas trouver ainsi non seulement une nationalité avec charges corrélatives de tous les avantages dont elles jouissaient au double point de vue de la prospérité économique et de la sécurité militaire, ce qui était légitime, mais encore une nationalité avec changement de statut, car, tandis que leurs parents, justiciables des tribunaux français du Protectorat, vivaient sous le régime européen, les enfants, nationalisés tunisiens, et

dès lors justiciables des tribunaux indigènes, étaient appelés à vivre sous le statut tunisien.

« Fallait-il, pour accomplir les opérations de police et de sécurité nationales qui réclamaient à la deuxième génération l'application du *jus soli*, frapper d'une sorte de *capitis deminutio* les descendants de ceux qui, participant à la civilisation occidentale, n'avaient jamais connu d'autre justice, après celle des juridictions consulaires, que celle des tribunaux français ?

« N'y avait-il pas lieu, pour faciliter la réforme accomplie par le Bey de Tunis dans l'intérêt de la Tunisie, de la doubler d'une réforme française afin de ramener devant les tribunaux français, par la nationalité française, ceux qu'en éloignait la nationalité tunisienne ?

« N'était-il pas désirable d'intervenir avec une législation de recours qui, remplaçant la nationalité de l'Etat protégé par celle du Protecteur assurât à tous un statut conforme à leur état social....

Ces explications suffisent à situer le débat dans son milieu véritable. Il s'agit ici de l'exercice par l'autorité compétente, dans le territoire soumis à cette autorité, de la puissance législative en matière législative. La Société des Nations peut-elle, à quelque titre et sous quelque forme que ce soit, s'immiscer dans l'exercice d'une compétence législative en matière de nationalité ? Est-il admissible que le Conseil fasse à un Etat une recommandation au sujet de la modification apportée sur son « domaine de puissance publique » ? Ne serait-ce pas une atteinte portée à l'exercice de la souveraineté des Etats, et précisément à cette portion de l'exercice de la souveraineté des Etats que ceux-ci ont, en signant le Pacte, expressément entendu se réserver. De même que, dans la constitution des différents Etats, il

il y a des *déclarations de droits*, qui réservent aux individus certains privilèges intangibles, de même que dans les constitutions de certains Etats à forme fédérative, il y a des *droits réservés*, de même lorsque les Etats entrent dans la Société des Nations, à ce moment-là, sans doute, ils font certains sacrifices de souveraineté, mais ces sacrifices, ils ne les font pas tous.

« Des points subsistent sur lesquels il ne sera jamais possible à la Société des Nations d'exercer impérativement son autorité. Quels sont ces points ?

« On eût pu énumérer un à un chacun de ces droits, et même les conditions auxquelles ces droits seraient rigoureusement réservés à l'Etat qui prétendrait en exciper. C'est peut-être dans cette direction que le Congrès des Etat-Unis d'Amérique eût aimé voir s'orienter la rédaction de l'article 15 paragraphe 8 du Pacte. Toutefois ce n'est pas ainsi qu'on a procédé. Il n'y a pas eu d'énumération, mais une formule de principe, une formule doctrinale, celle de l'article 15 paragraphe 8 :

« Si l'une des parties prétend, et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans son rapport, mais sans recommander aucune solution. »

« La question est donc ici de déterminer si, en vertu du droit international, suivant l'article 15 paragraphe 8 du Pacte, l'exercice par un Etat, en matière de nationalité, de sa compétence législative doit, dans le cadre de sa puissance publique, être comme un domaine réservé, soustrait à l'immixtion même sous forme de simple recommandation de la Société des Nations. »

« Le Gouvernement français le soutient et son repré-

sentant le démontre de deux manières : d'abord suivant l'ordre historique, ensuite en suivant l'ordre rationnel.

Ici il nous est impossible, à notre grand regret, de suivre pas à pas l'éloquent orateur et le juriste impeccable qu'est M. de Lapradelle dans le développement de son argumentation si riche.

Avec lui, faisons remarquer cependant « qu'aux Etats-Unis, c'était un sentiment absolument général qu'il ne devait pas être permis à la Société des Nations de s'immiscer dans les questions qui présentaient un caractère purement interne, au premier rang desquelles se trouvait, au cours d'une énumération qui jamais ne variait sur ce point, toujours et tout au moins, la question de l'immigration.

« Quand il s'agit d'une détermination de la nationalité *jure sanguinis*, nous sommes en dehors du problème de l'immigration ; mais lorsqu'il s'agit, comme c'est ici le cas, d'une détermination de la nationalité *jure soli*, nous nous trouvons en présence d'un problème d'immigration. L'imposition de la nationalité *jure soli* à la deuxième génération, qu'est-ce, en effet, sinon la protection de la substance nationale contre le flot montant de l'immigration ? Qu'est-ce, sinon la police de cette immigration que l'on canalise afin de protéger la formation de l'unité nationale ?

« Donc, question de *jus soli* et question d'immigration, c'est exactement le même problème ou plutôt le *jus soli* est ici probablement l'aspect le plus grave, l'aspect le plus important, l'aspect le plus décisif, et par suite exclusif, de la question d'immigration. Car personne ne peut demander à un Etat de s'ouvrir indéfiniment à l'afflux de la population étrangère. S'il n'a pas la possibilité de réagir avec une loi de nationalité, qui, au terme d'un certain temps, avec la mesure qui convient, canalise ce flot d'immigration, l'en-

digue, le régularise, en faisant concourir les éléments étrangers à la formation de la substance nationale, l'immigration deviendra une atteinte même à l'existence de l'Etat, atteinte pacifique sans doute, mais atteinte quand même.

Contre cette atteinte, sous quelque forme qu'elle se produise, le principe de l'indépendance de l'Etat dresse une protestation énergique....

« Quant à la preuve de fond, la preuve abstraite par le jeu des principes juridiques, si l'on considère la doctrine du droit des gens, on constate qu'un des principes essentiels que, tout de suite et pour débiter, sans hésiter, elle pose, c'est celui qui consacre que l'Etat est maître et libre de fixer les conditions d'entrée ou de séjour des étrangers sur son territoire. Or, imposer à ces étrangers à la deuxième génération, la nationalité du territoire, c'est précisément déterminer les conditions d'entrée et de séjour des étrangers. »

Au terme d'une longue et solide argumentation, l'orateur conclut :

« D'abord, d'une manière très générale, les questions de nationalité d'origine, spécialement celles relatives à l'application du *jus soli* par la puissance publique territoriale et la mise en vigueur de ses dispositions dans le cadre des limites de son autorité, sont, d'après le droit international, des questions qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat, échappent à tout contrôle d'autorité de la Société des Nations ; — ensuite, qu'aucune exception ne se présente à cette règle lorsque l'exercice de cette compétence, sous le double aspect de la promulgation et de la mise en vigueur de la loi, a lieu dans le territoire d'un Protectorat ; enfin que, dans le cas spécial des Protectorats sur la Tunisie et le Maroc, il n'existe aucune disposition particulière qui

vienne faire échec à ce principe que la puissance publique la plus forte a, dans le territoire soumis, le droit de faire prévaloir la nationalité qu'elle édicte *jure soli*, à l'encontre de toute autre nationalité issue du *jus sanguinis*.

Le représentant de la Grande-Bretagne, sir Ernest Pollock, répondit que : « Ni la Tunisie ni le Maroc n'ont jamais été annexés à la France et ne peuvent être considérés comme son territoire. Ses droits, dans ces pays, lui sont concédés par des traités et ne découlent pas de la souveraineté territoriale. Ses droits dépendent donc, en d'autres termes, du sort international. Ensuite, d'une part la Tunisie et le Maroc, et d'autre part la France ont contracté des obligations par traité vis-à-vis des puissances tierces parmi lesquelles est comprise la Grande-Bretagne, et, en droit international, ces traités empêchent le Gouvernement français d'appliquer à des sujets britanniques des décrets tels que ceux dont il s'agit. La solution de la question dépend du droit interne français. Pour l'instant le Gouvernement britannique ne désire pas discuter au fond la validité en droit international de ces décrets.

« S'il faut, et lorsqu'il faudra trancher le fond de la question, il se peut qu'il soit également essentiel de trancher également ce point très délicat. »

A vrai dire, la discussion si documentée de M. de Lapradelle avait ouvert les yeux des juristes anglais, et, sentant leur défaite de fond, ceux-ci tinrent à sauver les apparences en « se réfugiant derrière une pure question de procédure » ainsi que le remarque M. le Procureur général Mérillon.

En émettant son avis, la Cour, constatant une légère différence de rédaction d'une part entre les textes anglais et français de la résolution et d'autre part entre ces textes et ceux de l'article 15 paragr. 8 du Pacte, commence par pré-

ciser qu'en définitive la question dont elle est saisie est celle de savoir si le différend visé dans la résolution du Conseil porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la France.

La Cour constate ensuite qu'en répondant à la question sus-énoncée, elle doit se prononcer sur la nature et non pas sur le fond du différend, qui pourra éventuellement faire l'objet d'une décision ultérieure.

Les gouvernements britannique et français s'étaient en effet mis d'accord pour que si l'avis de la Cour était qu'il ne s'agissait pas d'une affaire d'ordre intérieur, l'ensemble de l'affaire fût soumis soit à l'arbitrage, soit à un règlement juridique dans des conditions que les gouvernements détermineraient d'accord.

Aussi la Cour tient-elle à déclarer qu'aucune constatation ou considération contenue dans l'avis ne peut être interprétée comme indiquant une préférence quelconque de sa part pour telle ou telle solution de l'ensemble ou un point particulier du différend même.

La Cour estime que la question soumise à la Cour doit être interprétée et résolue à la lumière des dispositions du paragraphe 8 de l'article 15 ainsi conçu (texte français) :

« Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

Texte anglais :

« If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic

jurisdiction of that party, the Council shall so report and shall make no recommendation as to its settlement. »

Il faut bien souligner le mot « exclusive » auquel correspond dans le texte anglais : « solely » (within the domestic jurisdiction). Il ne s'agit pas d'examiner si l'une des parties en cause est ou n'est pas compétente en droit pour faire ou ne pas faire telle ou telle chose, mais bien si la compétence qu'elle revendique est *exclusive*.

La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux. C'est ainsi que, dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans ce domaine réservé.

La Cour fait remarquer aux fins de l'avis qu'il se peut très bien que, dans une matière qui comme celle de la nationalité n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international et le paragraphe 8 de l'article 15 cesse d'être applicable. Le différend sur la question de savoir si l'Etat a ou n'a pas le droit de prendre certaines mesures devient, dans ces circonstances, un différend d'ordre international. Ecarter la compétence exclusive d'un Etat ne préjuge d'ailleurs aucunement la décision finale sur le droit que cet Etat aurait de prendre les mesures en question.

La disposition du paragraphe 8 article 15 étant une exception aux principes consacrés par les paragraphes précé-

dents du même article, ne se prête à aucune interprétation extensive.

Cette considération a une importance spéciale quand il s'agit d'une matière que le droit international laisse, en principe, à la compétence exclusive d'une des parties, mais au sujet de laquelle l'autre partie invoque des engagements d'ordre international qui, suivant elle, seraient de nature à écarter, en l'espèce, cette compétence exclusive.

La France et la Grande-Bretagne diffèrent d'opinion sur la mesure dans laquelle ces engagements internationaux doivent être examinés pour répondre à la question soumise à la Cour.

Il est constant — et cela a été reconnu par le Conseil dans l'affaire des Iles d'Aland — que le simple fait, par un Etat, de porter un différend devant la Société des Nations ne suffit pas pour donner à ce différend un caractère international de nature à le soustraire ainsi à l'application du paragraphe 8 de l'article 15.

Si l'on devait, pour répondre à une question de compétence exclusive, soulevée en vertu du paragraphe 8, se prononcer au fond sur la valeur des titres invoqués par les parties à ce sujet, cela ne serait guère conforme au système établi par le Pacte en vue d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux.

Le Gouvernement français a soutenu que la puissance publique exercée par l'Etat protecteur, combinée avec la souveraineté locale de l'Etat protégé, forme une souveraineté complète équivalente à celle qui est à la base des rapports internationaux, et que dès lors, l'Etat protecteur et l'Etat protégé peuvent, en vertu d'un accord entre eux, exercer en territoire protégé et répartir entre eux toutes les compétences que le droit international laisse aux Etats sou-

verains dans les limites de leur territoire national. Cette thèse a été contestée par le gouvernement britannique.

La Cour observe qu'en tous cas, il sera toujours nécessaire de recourir au droit international pour décider quelle sera la valeur d'un tel accord au regard des Etats tiers, et que, par conséquent, cette question sort de la compétence exclusive laissée à l'Etat par le droit international.

De même, il m'est évidemment possible de se prononcer sur le point que les traités entre la Grande-Bretagne et le Maroc du 9 décembre 1856, et la Grande-Bretagne et la Tunisie du 19 juillet 1875 seraient caducs en vertu de la *clausula rebus stantibus*, qu'en faisant appel aux principes du droit international relatifs à la durée de validité des traités.

Quant à la juridiction, le caractère international de la situation résulte non seulement de ce que les deux gouvernements intéressés interprètent d'une manière différente les engagements pris, mais aussi de ce que sur le territoire du Protectorat français du Maroc, la Grande-Bretagne exerce des droits capitulaires.

La clause de la nation la plus favorisée est aussi sujette à contestation. A ces points de vue également la question ne rentre pas, selon le droit international, dans la compétence exclusive d'un seul Etat.

A l'énoncé de cet avis à la séance publique du 7 février 1923, l'agent du Gouvernement français déclara que « le Gouvernement français s'incline respectueusement devant une décision qui ne donne pas satisfaction à toutes ses conclusions »; et qu'il plaise à la Cour : donner acte au Gouvernement français de ce qu'il propose au Gouvernement anglais de soumettre l'affaire dans son ensemble à la Cour permanente de Justice Internationale.

L'agent britannique répondit « que le Gouvernement de

Sa Majesté examinera avec la plus grande attention toutes propositions que le Gouvernement français jugerait bon de lui faire. »

Le fond de l'affaire fut réglé à l'amiable entre les deux gouvernements par une transaction acquise moyennant la simple concession à la deuxième génération d'un droit, non transmissible, de décliner la qualité de Français.

La loi du 20 décembre 1923 a fait passer dans la législation sur la nationalité française dans la régence de Tunis, les stipulations de l'accord franco-britannique.

Ainsi la question de fond qui paraissait insoluble par la voie diplomatique s'était éclairée à la lumière de l'audience publique, ce qui montre bien l'importance de la fonction consultative de la Cour.

V. — LE STATUT DE LA CARELIE ORIENTALE.

Le 21 avril 1923, le Conseil de la Société des Nations a adopté la résolution suivante :

Le Conseil de la Société des Nations prie la Cour permanente de Justice internationale de donner son avis consultatif, en prenant en considération les renseignements que pourraient lui adresser les différents pays intéressés, sur la question suivante :

Le articles 10 et 11 du Traité de Paix entre la Finlande et la Russie, signé à Dorpat le 14 octobre 1920, ainsi que la Déclaration y annexée de la délégation russe concernant l'autonomie de la Carélie Orientale, constituent-ils des engagements d'ordre international obligeant la Russie vis-à-vis de la Finlande à l'exécution des dispositions y contenues ?

Suivant l'article 73 du Règlement de la Cour, la requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son Secrétaire général, ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte : en outre le greffier fut chargé de la notifier au Gouvernement de la République socialiste fédérative des Soviets de Russie...

La Cour a été en possession de nombreux documents, entre autres le Traité de Dorpat (1), et a entendu les explications orales que sur demande de son gouvernement M. Raphaël Erich, représentant du Gouvernement finlandais, avait été admis à fournir. La Cour avait informé M. Erich avant l'audience, qu'elle apprécierait d'entendre son opinion sur la question de savoir si elle était compétente pour donner suite à la requête pour avis consultatif relative à l'affaire de la Carélie Orientale, à elle soumise par le Conseil de la Société des Nations.

M. Tchitchérine, Commissaire du peuple russe aux affaires étrangères, a adressé à la Cour, le 11 juin, une dépêche télégraphique dont le texte a été lu à l'audience :

« 11 juin. — Réponse à votre 3.055 du 19 mai. — Le Gouvernement Russe trouve impossible de prendre une part quelconque à la procédure dénuée de valeur légale et dans le fond et dans la forme à laquelle la Cour permanente veut soumettre la question Carélienne. Indépendamment des considérations de droit en vertu desquelles la question de la situation de la Carélie est une question intérieure de la Fédération russe, le gouvernement soviétique se voit obligé de déclarer qu'il ne peut considérer la prétendue Société des Nations et la Cour permanente comme impartiales en cette

(1) Voir la liste des Publications de la Cour permanente de Justice internationale, série B, n° 5.

matière, vu que la majorité des puissances adhérant à la Société des Nations ne reconnaissent point encore *de jure* le gouvernement soviétique et plusieurs d'entre elles refusent d'entrer avec lui, même en des relations de fait.... »

Les autres griefs de Tchitchérine suivent.



La Carélie Orientale est un territoire d'une étendue considérable situé entre la Mer Blanche et le Lac Oméga à l'est et la Finlande à l'Ouest.

La séparation complète de la Finlande d'avec la Russie s'est accomplie en 1917. Une guerre survint entre les deux pays. Au cours des hostilités deux des communes de la Carélie Orientale, Repola et Porajarvi, furent placées sous la protection de la Finlande. Le traité de paix de Dorpat du 14 octobre 1920, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1921, dans ses articles 10 et 11 réincorporait ces communes dans l'Etat russe et les attachaient au Territoire autonome de la Carélie de l'Est, « qui comprendra la population carélienne des gouvernements d'Arkangel et d'Olouetz et jouira du droit des nations à disposer d'elles-mêmes. » Des garanties étaient stipulées aux habitants de ces communes.

Une « déclaration de la délégation russe concernant l'autonomie de la Carélie de l'Est » fut l'objet d'une controverse aiguë entre le gouvernement de la Finlande et celui des Soviets. Le gouvernement finlandais avançait que la « déclaration » formait partie de l'accord conclu entre les deux pays et que le traité a été signé à Dorpat à la condition que la Déclaration ait la même force obligatoire que ses propres stipulations. Le gouvernement des Soviets soutenant que la déclaration n'a aucun caractère contractuel et

que, faite seulement à titre d'information, elle se bornait à constater la situation déjà existante.

Le Conseil de la Société des Nations, saisi de l'affaire par la Finlande, prit, le 14 janvier 1922, une Résolution où il se disait disposé : « S'il y a à ce sujet accord entre les deux parties intéressées à examiner la question en vue de lui trouver une solution satisfaisante », et qu'un Etat membre de la Société, qui est en relations diplomatiques avec le Gouvernement de Moscou pourrait s'informer de ses dispositions à cet égard. Déférant à ce vœu, le gouvernement Esthonien s'entremet et demanda si le gouvernement des Soviets pouvait pour sa part consentir à soumettre la question au Conseil, conformément à l'article 17 du Pacte, et « à l'occasion se faire représenter au Conseil. »

Par sa note du 2 février 1922, le gouvernement russe refusa.

Sur les instances renouvelées de la Finlande, le Conseil adopta le 21 avril 1923 la résolution ci-dessus rapportée demandant avis à la Cour.

La Cour observe d'abord que la question qui lui est soumise a trait à l'obligation qu'aurait assumée la Russie, par la Déclaration et par l'article 10 du Traité, d'assurer l'autonomie de la Carélie Orientale, ainsi qu'aux autres obligations, relatives aux deux communes de Repola et de Porajarvi, et résultant des articles 10 et 11 du Traité. Une réponse éventuelle à ce sujet, quelle qu'elle fût, ne saurait avoir d'effet sur aucun des autres points au sujet desquels la Finlande et la Russie sont en désaccord relativement à l'exécution ou à la non-exécution du Traité.

Le point de savoir si la déclaration en question présente, comme l'avance la Finlande, un caractère contractuel ou si comme le maintient la Russie, elle n'a été énoncée qu'à titre

d'information, est, par la nature même des choses, un point de fait.

La Cour fait remarquer qu'il y a eu des divergences d'opinion sur le point de savoir si des questions pour avis consultatif, pour autant qu'elles se réfèrent à des points de fait actuellement en litige entre deux nations, devraient être soumises à la Cour sans le consentement des parties. Il n'est pas besoin dans le cas actuel d'approfondir ce point.

L'avis demandé à la Cour porte sur un différend actuellement né entre la Finlande et la Russie. La Russie n'étant pas membre de la Société des Nations, il s'agit d'un cas prévu à l'article 17 du Pacte. D'après cet article, l'Etat étranger à la Société est invité aux fins d'un règlement d'un différend, à se soumettre aux obligations qui s'imposent aux Membres ; et si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent. Cette règle ne fait que reconnaître et appliquer un principe qui est à la base même du droit international : le principe de l'indépendance des Etats. Il est bien établi, en droit international, qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement.

Les Etats non membres de la Société des Nations ne sont pas liés par le Pacte. La soumission d'un différend qu'ils auraient avec un Etat membre de la Société des Nations, aux méthodes de règlement prévues par le Pacte, ne saurait résulter que de leur consentement. Or le consentement de la Russie n'a jamais été donné ; par contre, elle a nettement et à maintes reprises déclaré qu'elle n'accepte aucune intervention de la Société des Nations dans son différend avec la Finlande. Les refus que la Russie avait déjà opposés aux

démarches suggérées par le Conseil ont été renouvelés lorsque la requête d'avis lui a été notifié.

Par conséquent, la Cour se voit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre.

D'autres raisons péremptoires rendent inopportun tout effort de la Cour pour traiter la question actuelle. Le différend porte sur un point de fait. La Cour ne pourrait obtenir les renseignements matériels nécessaires pour porter un jugement, la Russie se refusant à toute enquête.

La Cour ne saurait aller jusqu'à dire qu'en règle générale une requête pour avis consultatif ne puisse impliquer une vérification des faits ; mais dans des circonstances ordinaires, il serait certainement utile que les faits sur lesquels l'avis de la Cour est demandé fussent constants : le soin de les déterminer ne devrait pas être laissé à la Cour elle-même.

La Cour se rend compte qu'elle n'est pas invitée à trancher un différend, mais à donner un avis consultatif. Cependant, cette circonstance ne modifie pas essentiellement les considérations ci-dessus. La question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais concerne directement un point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie, et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une requête sur les faits qui sont à la base de l'affaire. Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties. La Cour, étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs.

C'est avec regret que, le Gouvernement russe ayant refusé son concours, la Cour se voit dans l'impossibilité de poursuivre une enquête qui, comme la requête du Conseil l'avait déjà donné à entendre, présuppose le consentement des deux parties.

MM. Weiss, vice-Président, Nyholm, de Bustamante et Altamira, juges, ont déclaré ne pas pouvoir partager l'opinion de la majorité de la Cour concernant l'impossibilité d'émettre un avis consultatif sur la Carélie Orientale.

IV. — AVIS CONCERNANT LA POLOGNE

LES COLONS ALLEMANDS EN POLOGNE.

Le sixième avis consultatif donné par la Cour permanente de Justice Internationale a trait aux colons allemands en Pologne.

Le 3 février 1923, le Conseil de la Société adopta une résolution ainsi conçue :

Le Conseil de la Société des Nations ayant été saisi de certaines questions concernant les faits suivants :

A) — Un certain nombre de colons, anciens ressortissants allemands, domiciliés dans les territoires polonais ayant appartenu à l'Allemagne ont obtenu la nationalité polonaise, notamment en vertu de l'article 91 du Traité de Versailles. Ils occupent leurs terres en vertu des contrats (Rentergutsverträge) qui, bien qu'ils aient été conclus avec la Commission de Colonisation allemande antérieurement à l'armistice du 11 novembre 1918, n'ont pas été avant cette date suivis d'une « Auffassung ». Le Gouvernement polonais, se considérant comme propriétaire légitime de ces terres en vertu de l'art. 256 du Traité de Versailles, estime être en droit de procéder à l'annulation des contrats susdits. En conséquence, les colons sont l'objet de la part des autorités polonaises, de certaines mesures, desquelles résulte l'expulsion des personnes susdites des terres qu'elles occupent.

B) — Les autorités polonaises ne reconnaîtraient pas les baux qui avaient été consentis avant le 11 novembre 1918

par le Gouvernement allemand aux ressortissants allemands devenus sujets polonais. Ces baux portent sur des domaines de l'Etat allemand transférés dans la suite à l'Etat polonais en vertu du Traité de Versailles, notamment de l'article 256.

Prie la Cour permanente de Justice Internationale de donner son avis consultatif sur les questions suivantes :

1 — Les points mentionnés sous A) et B) ci-dessus concernent-ils des obligations d'intérêt international de la nature de celles que vise le Traité entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon et la Pologne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, et, partant, ces points relèvent-ils de la sphère de compétence de la Société des Nations telle qu'elle résulte dudit Traité ?

2 — Dans le cas où il serait statué affirmativement sur la première question, le Conseil prie la Cour de donner son avis consultatif sur la question de savoir si la position prise par le Gouvernement polonais mentionnée sous A) et B) ci-dessus, est en conformité avec ses obligations internationales.

La réponse de la Cour fut .

La Cour est d'avis,

Que les points mentionnés sous A) et B) de la résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 3 février 1923, concernant des obligations d'intérêt international de la nature de celles que vise le Traité entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon et la Pologne, signé à Versailles le 28 juin 1919, et, partant, que ces points relèvent de la sphère de compétence de la Société des Nations telle qu'elle résulte dudit Traité.

Et que la position prise par le Gouvernement polonais

mentionnée aux n^{os} A) et B) de ladite Résolution n'est pas en conformité avec ses obligations internationales.

Voici les motifs principaux :

En se saisissant de l'affaire, le Conseil a agi en vertu d'un des accords internationaux connus sous le nom de Traité des Minorités.

Par l'article 93 du Traité de Paix, signé à Versailles le 28 juin 1919, et auquel la Pologne est partie.

« La Pologne accepte, en agréant l'insertion dans un Traité avec les principales puissances alliées et associées, les dispositions que ces puissances jugeront nécessaires pour protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion. »

Le traité que la Pologne a ainsi accepté de conclure fut signé le même jour par les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, principales puissances alliées et associées, d'une part, et, d'autre part, par la Pologne. C'est cet acte qui est le Traité des Minorités dont il s'agit en l'espèce et c'est sur ses stipulations qu'est basée l'action du Conseil dans l'affaire.

L'article 12 de ce traité stipule :

La Pologne agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'ordre international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations....

La Pologne agréee que tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront

appropriées et efficaces dans la circonstance. Il est clair que cette disposition permet au Conseil d'exercer la faculté, à lui conférée par l'article 14 du Pacte, de demander l'avis de la Cour sur les points de droit dont la solution pourrait déterminer son action.

Conformément aux termes du Traité des Minorités, il appartient nécessairement au Conseil de déterminer en premier lieu s'il y a infraction ou danger d'infraction, la Cour est d'avis que les faits portés à sa connaissance dans le cas présent démontrent clairement que cette condition est réalisée.

La loi du 14 juillet 1920 prévoit l'expulsion de toute personne occupant une propriété foncière par suite d'un contrat conclu avec l'une des personnes auxquelles s'est substitué le fisc polonais, en l'espèce l'Etat allemand. Les personnes, de race allemande dans l'ensemble, dont les droits sont en question, avaient été installées sur les terres dont il s'agit pour servir une politique de germanisation que détruiraient les effets de la loi du 14 juillet 1920. Mais cette mesure dont les motifs sont compréhensibles est précisée de celles que le Traité des Minorités a voulu rendre impossibles. L'intention de ce traité est, sans aucun doute, de tarir une source dangereuse d'oppression, de récriminations et de conflits, d'empêcher les haines de races et de croyances de se manifester et de protéger les situations acquises au jour de sa conclusion, en plaçant les minorités d'aujourd'hui sous la protection impartiale de la Société des Nations.

La Pologne soutient que les mesures concernant les colons ont été prises dans l'exercice des droits que lui confère le Traité de Paix et que l'interprétation de ce Traité n'est pas de la compétence du Conseil de la Société des Na-

tions. Si le Conseil cessait d'être compétent dès que l'affaire à lui soumise implique l'interprétation d'un engagement international, le Traité des Minorités serait, dans une grande mesure, dépouillé de sa valeur. Afin que la protection garantie soit certaine et efficace, il est essentiel que le Conseil, lorsqu'il agit conformément au Traité des Minorités, soit, d'une façon incidente, compétent pour examiner et interpréter les lois ou traités dont dépendent les droits dont la violation est alléguée.

Ensuite la Cour examine, si et dans quelle mesure, la date de l'armistice, 11 novembre 1918, affecte la validité des contrats en question.

De l'avis de la Cour, la date du 11 novembre n'a pas, en ce qui concerne le droit des colons, le caractère décisif qui lui est attribué par la loi polonaise de 1920.

La législation allemande est toujours restée en vigueur sur le territoire cédé par l'Allemagne à la Pologne, et pour l'étude de la nature et l'étendue des droits et des obligations découlant des contrats litigieux, c'est à cette législation qu'il est nécessaire de se reporter.

Les *Rentengutsverträge* sont, dans la forme et dans le fond, des contrats de vente d'une espèce spéciale. Le contrat porte que le colon acquiert le bien, fonds comme propriétaire, l'acte lui donne le titre d'acheteur et il entre en possession du bien à la conclusion du contrat moyennant le versement d'une partie du prix d'achat, le reste devant être soldé par une rente fixe rachetable.

D'après le droit allemand, le transfert de la propriété foncière est soumis à certaines conditions particulières. Par exemple, un contrat de vente, même si l'acquéreur entre en possession, n'est pas suffisant en soi pour donner légalement à l'acquéreur le droit de propriété (*Eigentum*). Pour

réaliser ce transfert de propriété, l'Auflassung et l'inscription au registre foncier sont nécessaires. L'Auflassung consiste dans un échange de déclarations relatives au transfert de la propriété, fait en même temps par les deux parties au bureau du Registre foncier (art. 873 et 925 du Code civil allemand). Il s'ensuit que les colons bénéficiaires d'un Rentengutsvertrag n'avaient pas, à défaut d'Auflassung avant le 11 novembre 1918, légalement acquis à cette date, la propriété de la terre. Mais il ne s'ensuit nullement qu'ils n'aient point acquis de droits à la terre.

Le fait qu'il y a eu pour ce plan de colonisation des motifs politiques ne peut porter atteinte aux droits acquis conformément à la loi.

Après avoir déterminé la nature et l'étendue des droits qui résultent des Rentengutsverträge, notamment en ce qui concerne la période précédant l'Auflassung, la Cour doit se demander si le changement de la souveraineté et du droit à la propriété des domaines d'Etat dans les territoires en question a eu des répercussions sur les contrats et quelles sont ces répercussions.

La Cour est ici en présence de droits privés découlant de dispositions légales ou conventionnelles expresses, et il suffit, aux fins du présent avis, de dire que même ceux qui contestent l'existence en droit international du principe de la succession d'Etats, ne vont pas jusqu'à maintenir que les droits privés, y compris ceux qui ont été acquis de l'Etat en tant que propriétaire foncier, ne peuvent être valablement opposés à celui qui succède à la souveraineté.

Les mesures prises par la loi du 14 juillet 1920 sont une infraction à la garantie du respect de leurs droits privés que les colons ont dans le Traité des Minorités.

De même la Cour est d'avis que le transfert de souverai-

neté n'a pas affecté les Pachtverträge qui sont des contrats de baux spéciaux attachant d'un lieu très étroit l'occupant et la terre, et qui, par une clause expresse envisageaient l'éventualité d'une acquisition du bien-fonds au moyen d'un Rentengutsvertrag.

En raison du rapport étroit qui existe entre les Pachtverträge et les Rentengutsverträge, la Cour estime que ce serait étendre indûment la prohibition contenue dans le protocole de Spa que de la considérer comme empêchant l'Etat prussien d'accorder avant la remise du territoire à la Pologne un Rentengutsvertrag au détenteur d'un Pachtvertrag passé avant la date de l'Armistice.

Le Conseil de la Société des Nations prit acte de l'avis le 27 septembre 1923 et quant aux propositions polonaises pour le règlement de la question le Conseil déclara que l'affaire des colons ne saurait être réglée que sur la base de l'avis de la Cour.

Le Conseil chargea un Comité de trois membres qui s'occupait des questions de minorités de suivre l'affaire. Ce comité négocia avec le Gouvernement polonais et, le 3 juin 1924, le Ministre des affaires étrangères proposa un accord sur les termes suivants :

1) Participeront à l'indemnité les colons qui pourront se prévaloir de la nationalité polonaise à la date du 14 juillet 1920 (cette date est la plus favorable aux intérêts des colons) ;

2) fixation d'une somme globale, à répartir entre les colons, et qui pourra être augmentée ou diminuée selon que le nombre des bénéficiaires se trouvera être supérieur ou inférieur à 500, la somme moyenne pour chaque colon étant au minimum de 220 livres sterling.

Ces termes furent adoptés par le Comité spécial. Le Con-

seil prit acte de l'accord intervenu par une Résolution en date du 17 juin 1924.

ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ POLONAISE.

Le 7 juillet 1923, le Conseil de la Société adoptait une résolution ainsi conçue :

Le Conseil de la Société des Nations, ayant été saisi de la question suivante :

Le Gouvernement polonais a décidé de traiter certaines personnes, anciens ressortissants allemands, comme n'ayant pas acquis la nationalité polonaise et comme continuant à posséder la nationalité allemande, ce qui les expose en Pologne à l'application à leur égard du régime concernant les personnes de nationalité non polonaise, notamment de nationalité allemande :

D'une part, sur la base du fait que ces personnes sont nées sur le territoire qui fait actuellement partie de la Pologne, leurs parents y étant domiciliés au moment de cette naissance, il est invoqué qu'en vertu de l'article 4 alinéa 1 du Traité du 28 juin 1919, intervenu entre les principales puissances alliées et associées et la Pologne, elles possèdent de plein droit la nationalité polonaise et jouissent par conséquent de tous les droits et garanties que les stipulations du Traité sus-mentionné ont reconnus aux ressortissants polonais appartenant aux Minorités de race, de religion, de langue.

D'autre part, le Gouvernement polonais se croit en droit de ne pas reconnaître à ces personnes la nationalité polonaise si leurs parents n'ont pas été domiciliés sur le territoire susdit aussi bien au moment de la naissance de l'indi-

vidu qu'à la date de l'entrée en vigueur du traité précité, à savoir le 10 janvier 1920. Par conséquent ces personnes ne pourraient pas jouir en droit des garanties accordées par le Traité.

Prie la Cour permanente de Justice internationale de donner si possible au cours de la présente session, son avis consultatif sur les questions suivantes :

1) La question concernant la situation des personnes susdite, en tant qu'elles appartiennent à des minorités de race et de langue résultant de l'application par la Pologne de l'article 4 du Traité du 18 juin 1919 intervenu entre les principales puissances alliées et associées et la Pologne, relève-t-elle de la compétence de la Société des Nations au terme dudit Traité?

2) Dans l'affirmative, l'article 4 du Traité sus-mentionné se réfère-t-il uniquement au domicile des parents au moment de la naissance de l'individu, ou requiert-il aussi le domicile des parents au moment de l'entrée en vigueur du Traité?

La Cour répondit le 15 septembre :

La Cour est d'avis :

Que la situation des personnes dont il s'agit dans la résolution du Conseil de la Société des Nations, en date du 7 février 1923, telle qu'elle résulte de l'application par la Pologne de l'article 4 du Traité du 18 juin 1919, intervenu entre les principales puissances alliées et associées et la Pologne, relève de la compétence de la Société des Nations aux termes dudit Traité :

Que l'article 4 du Traité sus-mentionné se réfère uniquement au domicile des parents au moment de la naissance de l'individu.

Le Gouvernement polonais avait contesté la compétence

de la Société des Nations sur cette question par l'argument suivant : « Pour faire partie d'une minorité dans le sens du Traité des Minorités, il faut être ressortissant polonais ; or, en l'espèce, il s'agit précisément de savoir si les personnes dont il est question ont cette qualité. »

La Cour fait remarquer que les deux dispositions qui servent de point de départ aux stipulations formulées dans le Traité des Minorités ne parle pas d'une manière restrictive des ressortissants de la Pologne, c'est-à-dire des personnes qui en tant que ressortissants polonais forment des minorités par rapport à l'ensemble des nationaux du pays ; elles élargissent considérablement les conceptions de minorité et de population en parlant, d'une part, des habitants des territoires sur lesquels la Pologne a assumé la souveraineté, et, d'autre part, des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion. L'expression « population » semble ainsi se référer à tous les habitants d'origine polonaise des territoires rattachés à la Pologne ; d'autre part, le terme « minorité » semble viser les habitants qui diffèrent de cette population par la race, la langue ou la religion, c'est-à-dire, entre autres, les habitants d'origine non polonaise de ces territoires, qu'ils soient ou non ressortissants polonais.

D'ailleurs les traités dit de minorités en général et notamment le traité polonais ont été conclus avec des Etats nouveaux ou qui, à la suite de la guerre, ont vu leur territoire considérablement agrandi, et dont, en conséquence, la population n'était pas nettement fixée au point de vue de l'aléance politique.

Un des premiers problèmes qui se posaient en vue d'assurer la protection des minorités était d'empêcher que ces

Etats, pour des considérations de race, de religion ou de langue, ne refusassent leur nationalité à certaines catégories de personnes malgré le lien effectif qui les rattache au territoire attribué à l'un ou à l'autre desdits Etats.

Ainsi la Pologne, à l'heure de sa reconnaissance définitive comme Etat indépendant et de la délimitation de ses frontières, a signé des clauses qui établissent un droit à la nationalité polonaise. L'importance primordiale de ce droit pour les intéressés l'a fait placer sous la garantie de la Société des Nations. Or, le fait même de l'inclusion des articles 3 à 6 dans le Traité des Minorités semble ainsi indiquer que dans la mesure où ces articles créent pour des personnes de nationalité allemande un droit à la nationalité polonaise, ce droit se trouve placé sous la garantie de la Société des Nations. S'il en était autrement, la valeur et le champ d'application du Traité seraient singulièrement diminués. Or, déjà dans l'avis consultatif qu'elle a émis au sujet des questions à elle posées relativement aux colons allemands en Pologne, la Cour a exprimé l'opinion qu'une interprétation qui dépouillerait le Traité des Minorités d'une grande partie de sa valeur ne saurait être admise.

Sur la seconde question relative au sens qu'il convient d'attribuer à l'alinéa premier de l'article 4 du Traité des Minorités et spécialement sur les mots « y étant domiciliés » la Cour estime que : « Dire que la nationalité polonaise est reconnue aux individus *nés* sur les territoires cédés à la Pologne de parents *y étant domiciliés*, c'est manifestement se placer au jour de la naissance de ces individus, c'est établir une étroite corrélation, un synchronisme voulu entre le fait de la naissance et l'existence du domicile des parents. Par contre, ce serait ajouter au texte et le dépasser que d'exiger en outre le maintien ou le rétablissement de ce domi-

cile à l'époque de l'entrée en vigueur du traité. »

Il faut et il suffit qu'au jour de la naissance les parents aient eu, sur le territoire devenu plus tard polonais, leur domicile, c'est-à-dire un établissement sérieux, permanent, avec l'intention d'y rester. Imposer à l'acquisition de la nationalité polonaise une condition supplémentaire qui ne soit pas écrite dans le traité du 28 juin 1919, ce ne serait plus interpréter le traité, ce serait le refaire.

Lord Finlay, tout en se ralliant aux conclusions de la Cour, présenta quelques observations quant aux raisons par elle données à l'appui de son avis sur la première question, celle de la compétence.

A la suite de cet avis, des négociations s'ouvrirent entre les Gouvernements allemand et polonais sous les auspices du Conseil. Comme elles n'aboutissaient pas sur certaines questions, le Conseil prit, le 4 mars 1924, une résolution invitant les Gouvernements allemand et polonais à continuer à négocier sur l'ensemble de ces questions sous la présidence d'une tierce personne qui servirait de médiateur ; si un règlement n'intervenait pas avant le 1^{er} juillet 1924, cette tierce personne statuerait en qualité d'arbitre. Le président du Tribunal arbitral mixte de Haute-Silésie pouvant être chargé de cette tâche.

La résolution du Conseil ayant été approuvée par les deux parties, des négociations furent ouvertes le 28 avril 1924 à Vienne. Elles se prolongèrent au-delà du délai fixé, ce qui, malgré une prorogation de quelques semaines, fit jouer la procédure arbitrale ; et elles aboutirent enfin le 30 août à la signature d'un Protocole où les deux parties acceptent la sentence arbitrale du Président.

Le 8 juin 1925, le Conseil prit acte de l'échange des rectifications, et approuva les clauses de l'accord pour autant

qu'elles concernent la Société des Nations en vertu du Traité des Minorités.

AFFAIRE DE JAWORZINA

Le 27 septembre 1923, le Conseil de la Société des Nations demandait à la Cour Internationale de Justice de vouloir bien lui donner un avis consultatif sur la question suivante :

« La question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie est-elle demeurée ouverte, et dans quelle mesure ; ou doit-elle être considérée comme déjà résolue par une décision définitive (sous réserve de la procédure habituelle de l'abornement sur place, avec des modifications de détail qu'elle peut entraîner ? »

Le 6 novembre 1923, la Cour répond qu'elle est d'avis : que la question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie a été résolue par la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, qui est définitive ;

mais que cette décision doit être appliquée intégralement et que par conséquent la question de la frontière dans la région de Spisz qui s'y trouve topographiquement décrite reste sujette (en dehors des modifications de détail que peut entraîner la procédure habituelle de l'abornement sur place) aux modifications prévues par son article II alinéa 3.

Lorsque, à la suite de la guerre européenne et de la dissolution de la monarchie austro-hongroise, la Pologne et la Tchécoslovaquie se reconstituèrent comme Etats indépendants, leurs frontières se trouvaient généralement indiquées

par les mêmes faits historiques et ethnographiques qui avaient déterminé cette reconstitution.

Il n'en subsistait pas moins la nécessité, soit d'une constatation formelle des limites des territoires respectivement reconnus auxdits Etats, soit d'un règlement des questions territoriales là où, en raison de circonstances particulières, la frontière historique ou ethnographique demeurait incertaine ou se heurtait à des difficultés qui en empêchaient l'acceptation volontaire par les parties intéressées.

La tâche d'assurer la reconnaissance des frontières des nouveaux Etats et de régler les différends qui auraient pu surgir entre les Etats fut assumée par les principales Puissances alliées et associées représentées au Conseil Suprême siégeant alors à Paris.

Des raisons historiques et ethnographiques désignaient tout naturellement l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie comme frontière entre les nouvelles Républiques polonaise et tchécoslovaque. Mais les territoires de l'ancien Duché de Teschen et les régions de Spisz et d'Orava se trouvèrent être réclamées à la fois par la Pologne et la Tchécoslovaquie. Le Conseil suprême décida, le 27 septembre 1919, que l'attribution de ces régions devait se résoudre par plébiscite, dans ce but il délimita les régions litigieuses. Mais le plébiscite n'eut pas lieu.

A la date du 10 juillet 1920, les délégués polonais et tchécoslovaques à la Conférence de Spa signèrent une déclaration par laquelle, ayant pris connaissance de la décision des Alliés de reprendre le litige tchéco-polonais en leurs mains, ils décident d'accepter le règlement définitif du litige par les Puissances alliées.

Dès le lendemain, le Conseil suprême alors réuni à Spa, adopta une résolution qui est l'affirmation de la volonté des

Puissances alliées de procéder au règlement du différent relatif aux territoires de Teschen, Spisz et Orava par voie de partage direct entre les parties intéressées. Dans ce but, les Puissances alliées désignent l'organe par lequel elles s'acquitteront de leur tâche, et fixent certaines règles d'après lesquelles l'organe désigné, c'est-à-dire la Conférence des Ambassadeurs, sera tenu de procéder.

Le 28 juillet 1920, la Conférence des Ambassadeurs prit une décision par laquelle les trois régions contestées de Teschen, d'Orava et de Spisz furent partagées entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, et institua une Commission de délimitation en en définissant la compétence.

La Pologne, cependant, considérait la ligne indiquée par cette décision pour le district de Spisz comme contraire à la justice et à l'équité. Elle formula des propositions tendant à la modifier. Ces propositions ayant été transmises (5 juillet 1921) à la Conférence par le Président de la Commission de Délimitation de la frontière polono-tchécoslovaque, la Conférence prit (2 décembre 1921) une décision qui, selon l'avis du Gouvernement tchécoslovaque, rendit définitive la frontière mentionnée dans la décision antérieure, tandis que, dans l'opinion du Gouvernement polonais, elle ne fermait pas la porte à la possibilité d'apporter à cette ligne frontière les modifications désirées par la Pologne. Des efforts en vue d'établir par l'accord des parties un tracé accepté par elles ayant échoué (7 août 1922), l'affaire est revenue (26 septembre 1922) devant la Conférence des Ambassadeurs.

Une lettre émanée de la Conférence (13 novembre 1922) ne réussit pas à écarter les obstacles que rencontrait la délimitation définitive polono-tchécoslovaque dans la région de Spisz, ni à apaiser les esprits. Sur ces entrefaites, la Con-

férence des Ambassadeurs résolut par application de l'article II 2 du Pacte de la Société des Nations de soumettre au Conseil les difficultés soulevées et de lui demander de vouloir bien lui faire connaître la solution qu'il recommande en ce qui concerne le tracé de la frontière dont il s'agit et, s'il le juge opportun, demande l'opinion de la Cour de Justice.

La question de la délimitation de la frontière polono-tchécoslovaque dans la région de Spisz (Jaworzina) fut ainsi inscrite à l'ordre du jour de la vingt-sixième session du Conseil de la Société des Nations.

Devant le Conseil, les représentants des deux pays intéressés ont été d'accord pour reconnaître qu'il s'agissait d'une question sur laquelle il convenait d'obtenir une opinion juridique impartiale basée sur la justice et l'équité.

La Cour estime que la décision intervenue le 28 juillet 1920 est la réalisation à la fois d'une résolution des principales Puissances et d'un accord entre les intéressés. Elle a été rendue selon la volonté concordante de tous pour trancher définitivement le différend entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. Sous ce rapport, elle présente beaucoup d'analogie avec l'arbitrage. Les deux Etats s'en sont remis au Conseil suprême qui, guidé par le sentiment de justice et d'équité, « saura tenir compte des véritables intérêts » des deux nations sœurs.

La décision du 18 juillet 1920 doit donc recevoir sa stricte application intégrale non seulement en ce qui concerne le tracé qu'elle a décrit pour la direction générale de la ligne frontière dans la région de Spisz, mais aussi quant au droit, pour la Commission de délimitation, de proposer les modifications dont le travail sur place lui démontrerait la nécessité dans la mesure indiquée par l'article II alinéa 3.

Cette disposition peut présenter pour les Etats intéressés un intérêt assez considérable, et, vu le caractère contractuel dont les dispositions de cete décision ont été revêtues par l'acceptation formelle des Etats intéressés, on ne saurait, sans les raisons les plus décisives, admettre que l'intention de la Conférence ait été d'exclure désormais cette possibilité.

Le 17 décembre 1923, le Conseil adopta l'avis de la Cour, Se basant sur les termes de l'avis il déclara que les propositions de la Commission de délimitation n'étaient pas conformes aux conditions prescrites par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920.

La Conférence des Ambassadeurs, saisie de l'avis de la Cour et des délibérations du Conseil les transmit, le 12 janvier 1924, à la Commission de délimitation. Celle-ci adressa de nouvelles propositions à la Conférence des Ambassadeurs, qui les transmit au Conseil le 5 mars 1924. Le 12 mars suivant, le Conseil prit une résolution recommandant un tracé de frontière basé sur les propositions de la Commission de délimitation.

Enfin, le 6 mai 1924, les protocoles dont l'établissement était prévu par le Conseil furent signés, mettant ainsi fin au différend.

SERVICE POSTAL POLONAIS A DANTZIG.

Le 13 mai 1925, le Conseil de la Société des Nations adoptait la Résolution suivante :

Le Conseil de la Société des Nations, conformément aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris entre la Pologne et la ville libre de Dantzig, signée le 9 novembre 1920, a été saisi d'un appel de la Pologne contre une décision for-

mulée en vertu dudit article par le Haut-Commissaire de la Société des Nations, le 2 février 1925.

Cette décision, dont les termes sont communiqués à la Cour, se rapporte au litige suivant qui a surgi entre la Pologne et la ville libre de Dantzig.

« Aux termes de l'article 104, paragraphe 4, du Traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, des articles 29 à 32 (inclus) de la Convention de Paris entre la Pologne et la ville libre de Dantzig, signée le 9 novembre 1920, des articles 149 à 168 (inclus) et de l'article 240 de l'Accord de Varsovie entre la Pologne et la ville libre de Dantzig, signé le 24 octobre 1921, la Pologne « a le droit d'installer dans le port de Dantzig un service des postes, télégraphes et téléphones communiquant directement avec la Pologne » (article 29 de la Convention de Paris.)

Aux fins du service mentionné ci-dessus, la Pologne possède des locaux affectés au service des postes sur la Heveliusplatz à Dantzig.

« Le 5 janvier 1925, exerçant les droits qu'elle prétend détenir en vertu des accords internationaux ci-dessus mentionnés, la Pologne a installé des boîtes aux lettres en divers points situés en dehors des locaux de la Heveliusplatz. Ces boîtes aux lettres étaient destinées à recevoir les colis postaux à acheminer sur la Pologne par le service des postes polonais. Le contenu de ces boîtes aux lettres, une fois la levée effectuée, devait être apporté au bureau de la Heveliusplatz par les facteurs appartenant à ce service. La Pologne soutenait également être fondée à distribuer, en dehors des locaux de la Heveliusplatz, les envois postaux transportés, en provenance de la Pologne, par les soins du service des postes polonais. A la suite de ces faits, la ville libre de Dantzig a prié le Haut-Commissaire de formuler, aux termes de

l'article 39 de la Convention de Paris, une décision déclarant que les droits ainsi revendiqués par la Pologne, avaient été écartés en vertu d'une ou de plusieurs décisions émanant du prédécesseur du Haut-Commissaire, le général Haking ; ces décisions, de l'avis de la ville libre, interdisaient au service polonais de procéder à la levée ou à la distribution d'envois postaux en dehors des locaux de la Heveliusplatz, réservaient l'usage de ce service aux autorités et aux fonctionnaires polonais et en proscrivaient l'utilisation par le public.

« La décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, déclare (paragraphe 6) que, « dégagée de tous ses aspects techniques, la question est de savoir si le rayon d'action du service postal polonais s'étend en dehors des bâtiments attribués audit service. »

« Le Haut-Commissaire a examiné ces questions à la lumière de certaines décisions ou déclarations de son prédécesseur, le général Haking.

« Il estime que les points actuellement en litige entre la Pologne et la ville libre de Dantzig ont été réglés d'une manière définitive par une décision du général Haking du 25 mai 1922, décision dont, à son avis, une décision du général Haking du 23 décembre 1922 et une lettre adressée le 6 janvier 1923 par le général Haking au Commissaire général de la République polonaise à Dantzig, doivent être considérées comme ayant donné une interprétation authentique et démontré l'applicabilité. Il a en conséquence affirmé (paragraphe 18 de la décision du 2 février 1925) en des termes destinés à rendre explicite son application au présent différend, la décision qu'il estime avoir été formulée par le général Haking.

« Le Conseil a l'honneur de prier la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte,

de donner un avis consultatif sur les points suivants :

« 1) Existe-t-il ou non, une décision actuellement en vigueur du général Haking qui tranche les points en litige concernant le service postal polonais, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, et, dans d'affirmative, cette décision exclut-elle un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut-Commissaire ou par le Conseil ?

« 2) Si les questions posées aux paragraphes A) et B) ci-après n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive de la part du général Haking :

« A) — Le service postal polonais du port de Dantzig doit-il se borner aux opérations qui peuvent s'effectuer exclusivement à l'intérieur de ses locaux de la Heveliusplatz, ou est-il fondé à installer des boîtes aux lettres et à procéder à la levée et à la distribution des envois postaux en dehors de ces locaux ?

« B) — L'usage de ce service est-il réservé aux autorités et fonctionnaires polonais, ou ce service peut-il être utilisé par le public ? »

Le 16 mai 1925, la Cour répond qu'elle est d'avis :

1) qu'il n'existe aucune décision en vigueur du général Haking qui tranche, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, les points en litige concernant le service postal polonais ;

2) que, dans le port de Dantzig :

a) le service postal polonais est fondé à installer des boîtes à lettres, à recevoir et à délivrer des envois postaux en dehors de ses locaux de la Heveliusplatz, et n'est pas limité aux opé-

ractions qui peuvent s'effectuer entièrement à l'intérieur desdits locaux ;

b) ledit service est accessible au public et son utilisation n'est pas réservée aux autorités et fonctionnaires polonais.»

Le Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919 a constitué, dans ses articles 100 à 108, la ville de Dantzig, avec son territoire, en Ville libre, sous la protection de la Société des Nations, résidant à Dantzig, de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la ville libre au sujet du Traité de Versailles lui-même ou des arrangements et accords complémentaires.

Le général Haking fut nommé Haut-Commissaire par une résolution du Conseil du 17 décembre 1920. Son mandat renouvelé expira le 3 février 1923. Le 1^{er} février 1923, le Conseil désigna M. M.-S. Mac Donnell pour lui succéder.

Parmi les « arrangements et accords complémentaires », le Traité de Versailles prévoit qu'une convention intervientra entre le Gouvernement polonais et la Ville libre dont le but serait entre autres « d'assurer à la Pologne.... le contrôle et l'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig. » Cette disposition était de celles qui visaient à assurer à la Pologne un libre accès à la mer par le port de Dantzig, son seul débouché sur la Baltique.

La convention en question fut signée à Paris le 9 novembre 1920. Son chapitre IV, contenant les articles 29-32, traite des droits qui reviennent à la Pologne dans le port de Dantzig en matière postale.

Un accord spécial destiné à compléter la convention et à en régler les détails d'exécution fut signé à Varsovie le 24 octobre 1921.

L'accord réservait expressément la solution future, soit par voie d'arrangement bilatéral, soit par voie de décision aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris, d'un certain nombre de questions pendantes, relatives aux matières postales.

Par lettre du 19 décembre 1921, la Pologne demandait à la Commission internationale de répartition de lui attribuer, pour son service postal, certains immeubles parmi lesquels figurait l'hôpital militaire de Heveliusplatz que la Commission lui attribua par décret du 9 mars 1922.

Le 5 janvier 1925, le service polonais procéda à la pose, dans les rues de Dantzig, de boîtes aux lettres portant des inscriptions polonaises.

La Cour estime que les incidents diplomatiques ou autres, auxquels cette installation a pu donner lieu, échappent à sa compétence. Elle constate que la requête du Conseil pour avis consultatif contient deux questions :

La première est de savoir s'il existe une décision actuellement en vigueur du général Haking qui tranche les points en litige concernant le service postal polonais, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, et, dans l'affirmative, si cette décision exclut un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut-Commissaire ou par le Conseil. C'est là une question préalable qui concerne la théorie généralement connue sous le nom de théorie de la *chose jugée* ; la seconde question ne se pose que si la réponse de la Cour sur le premier point est négative.

La seconde question concerne le fond. Elle comprend deux points :

« A) — Le service postal polonais du port de Dantzig doit-

il se borner aux opérations qui peuvent s'effectuer exclusivement à l'intérieur de ses locaux de l'Heveliusplatz, ou est-il fondé à installer des boîtes aux lettres et à procéder à la levée et à la distribution des envois postaux, en dehors de ces locaux ?

« B) — L'usage de ce service est-il réservé aux autorités et fonctionnaires polonais, ou ce service peut-il être utilisé par le public ? »

Dans une lettre au Haut-Commissaire, en date du 21 janvier 1925, la Pologne a soutenu que ce service postal polonais s'étendait à tout le territoire délimité par la ligne rouge dans le plan joint à la décision du Haut-Commissaire, en date du 15 août 1921, et elle a demandé au Haut-Commissaire de rendre une décision en ce sens.

La décision du 2 février 1925 a jugé que les opérations du service postal polonais devaient être limitées au seul bâtiment de Heveliusplatz, qui lui avait été attribué à cette fin ; il en résultait qu'une décision quant à la délimitation du port devenait inutile. Au sujet des limites du port, la question de la *res judicata* ne se pose pas. La décision du 15 août 1921, ni dans l'exposé des motifs, ni dans le dispositif, ne porte en quoi que ce soit sur les relations possibles.

Ce point établi, la Cour recherche s'il existe une décision actuellement en vigueur du général Haking qui restreigne le service postal polonais dans le port de Dantzig aux opérations qui s'effectuent à l'intérieur des locaux de la Heveliusplatz et limitant l'usage de ce service aux autorités et bureaux polonais.

Une décision du général Haking du 25 mai 1922, interprétée le 30 août de la même année et qui est définitive ne couvre pas les points actuellement en litige. Rien ne spécifiait que le service postal polonais fût limité à ses locaux ou

que son utilisation fût restreinte aux autorités et bureaux polonais ; la décision ne parle nulle part de boîtes à lettres et de facteurs.

La Cour, toutefois, n'attache pas une importance particulière à ce fait ; car l'exclusion de boîtes à lettres et de facteurs pourrait à la rigueur découler de l'exclusion générale de toutes activités postales en dehors du bâtiment. Mais la Cour estime qu'une question d'ordre général, visant les activités du service postal polonais en dehors de ses locaux, n'a été ni soumise au Haut-Commissaire, ni tranchée par lui.

Des clauses 2 et 3 du dispositif de la décision, il ressort que la Pologne ne peut avoir qu'un seul bureau de poste et qu'aucun objet postal ne peut être accepté ou délivré en cours de transit à travers le territoire de Dantzig ou de transport en provenance ou à destination du port. Cela n'est pas contesté par la Pologne. La question de savoir si le bureau de poste polonais peut étendre ses activités en dehors du bâtiment, installer des boîtes à lettres et lever ou distribuer des envois postaux, ainsi que la question de savoir si ce service postal peut être utilisé par le public, sont, bien entendu, tout à fait différentes.

Dantzig prétend que l'intention réelle du Haut-Commissaire était, lorsqu'il a formulé sa décision, d'empêcher la Pologne d'exercer une activité postale quelconque en dehors du bâtiment qui lui avait été attribué à cet effet, ainsi qu'il ressort d'une lettre du Haut-Commissaire en date du 6 janvier 1923 et d'un projet d'accord du 27 avril 1922.

La Cour dit que toute opinion personnelle que le général Haking aurait pu exprimer ou toute proposition qu'il aurait pu faire en qualité de médiateur ne saurait modifier le sens et la portée de la décision. Une fois qu'une décision a été

dûment rendue, seul son contenu fait autorité, quel qu'ait pu être le point de vue de son auteur.

De même il est certain que les motifs contenus dans une décision, tout au moins dans la mesure où ils dépassent la portée du dispositif, n'ont pas force obligatoire pour les parties intéressées.

Dans l'exposé des motifs d'une décision du 23 décembre 1922 relative à un différend portant sur le droit pour la Pologne d'établir un bureau de triage à la gare principale de Dantzig et qui ne lui reconnaît pas ce droit, le Haut-Commissaire a exprimé une opinion sur le rayon dans lequel le service postal polonais peut être utilisé.

La Cour conclut qu'on ne peut douter que cette opinion ne soit pas sans pertinence à l'égard du point effectivement réglé par le Haut-Commissaire et par suite qu'elle ne soit dépourvue de force obligatoire.

Quant à la lettre du Haut-Commissaire du 6 janvier 1923, la Cour ne peut la reconnaître ni comme une décision ni comme une interprétation authentique, actes pour lesquels doivent être observées les règles essentielles de toute procédure judiciaire.

Ayant abouti à la conclusion qu'aucune décision en vigueur du Haut-Commissaire n'a tranché les points litigieux relatifs au service postal polonais, la Cour examine, d'après les actes internationaux sur lesquels sont fondés les droits de la Pologne à Dantzig en matière postale, quelles sont la nature et la portée du service polonais dans le port de Dantzig.

La Cour ne trouve nulle trace d'une disposition quelconque limitant les opérations des autorités postales polonaises exclusivement à l'intérieur de leurs bâtiments postaux. Le service postal que la Pologne est fondée à établir

dans le port de Dantzig doit être entendu dans son sens ordinaire, c'est-à-dire comme comportant les attributions normales d'un service postal en ce qui concerne la levée et la distribution d'envois postaux en dehors du bâtiment postal. En l'absence de réserve expresse on ne peut déduire du texte d'un traité des limitations ou des restrictions quelconques à cet égard, tant ces limitations offriraient un caractère exceptionnel.

De même, il n'y a rien dans le texte des accords internationaux qui permette de croire que l'usage du service postal soit restreint aux autorités et bureaux polonais.

En l'absence d'une disposition spéciale stipulant le contraire, on doit admettre que les communications postales, télégraphiques et téléphoniques sont destinées à être utilisées par le public de la manière ordinaire.

Mais il y a lieu de remarquer que les droits octroyés à la Pologne en matière postale sont, aux termes des accords, limités au port de Dantzig et que la Pologne n'a pas le droit, en l'absence d'arrangements particuliers, de procéder à des opérations postales quelconques en dehors des limites de ce port, la Cour étant d'avis que le port, au point de vue postal, n'est pas une entité personnelle comprenant certaines autorités, certains bureaux ou certaines catégories de personnes, mais elle l'envisage comme une zone territoriale.

Les limites du port en tant que zone du service postal n'ont pas été fixées.

La Cour n'est pas invitée à définir et à délimiter le port de Dantzig, mais elle estime nécessaire de faire remarquer qu'à son avis, l'application pratique de ses réponses dépend du tracé des limites du port de Dantzig au sens des stipulations du traité.

Le 11 juin 1925, le Conseil fut saisi de l'avis rendu par la

Cour et une résolution fut prise d'après laquelle le Conseil fait sienne l'opinion de la Cour, et constitue un comité de quatre experts chargé de tracer les limites du port.

V. — AFFAIRE DU MONASTERE DE SAINT-NAOUM

Le 17 juin 1924, le Conseil de la Société des Nations demandait à la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien lui donner un avis consultatif sur la question suivante :

« Par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 6 décembre 1922, les principales Puissances alliées et associées ont-elles épuisé, en ce qui concerne la frontière entre l'Albanie et le royaume des Serbes, Croates et Slovènes au monastère de Saint-Naoum, la mission visée par une Résolution unanime de l'Assemblée de la Société des Nations, le 2 octobre 1921, telle qu'elle a été reconnue par les Parties intéressées? »

Le 4 septembre 1924, la Cour répond qu'elle est d'avis que, par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 6 décembre 1922, les principales Puissances alliées ont épuisé, en ce qui concerne la frontière entre l'Albanie et le royaume des Serbes, Croates et Slovènes au monastère de Saint-Naoum, la mission visée par une Résolution unanime de l'Assemblée de la Société des Nations, le 2 octobre 1921, telle qu'elle a été reconnue par les Parties intéressées.

A la conclusion de la deuxième guerre balkanique, en 1912, les grandes puissances reconnurent le principe de la création d'un Etat indépendant Albanais, neutralisé et soumis au contrôle administratif et financier des Puissances.

Le traité de Londres du 17/30 mai 1913, leur réserva dans son article 3 « le soin de régler les frontières de l'Albanie et toutes autres questions concernant l'Albanie. » C'est ainsi que la Conférence des Ambassadeurs qui siégeait à Londres en 1913, fut saisie de la question de la fixation du nouvel Etat ; elle adopta à ce sujet certaines décisions connues sous le nom de « Protocole de Londres ». Une des décisions créa une commission de délimitation qui poursuivit ses travaux en 1913, et leur donna pour conclusion le Protocole final signé à Florence, le 17 décembre de la même année.

La grande guerre empêcha la complète fixation des frontières du nouvel Etat envahi par les armées belligérantes.

En 1919, la Conférence de la Paix se considéra compétente pour s'occuper de la question albanaise. Une décision de l'Assemblée de la Société des Nations accepta l'Albanie comme membre de la Société, mais la question de la fixation de ses frontières fut réservée expressément.

Admise dans la Société des Nations, l'Albanie saisit le Conseil de la question de l'évacuation de son territoire par les troupes grecques. La question de frontière devint aiguë, la Grèce et la Serbie soutenant la compétence exclusive des principales Puissances alliées, tandis que l'Albanie prétendait que cette compétence revenait à la Société des Nations, comme successeur du concert européen. Cependant, l'Assemblée de la Société des Nations, par son vote unanime du 2 octobre 1921, laissa aux principales Puissances le soin de fixer les frontières albanaises, en recommandant à l'Albanie d'accepter d'ores et déjà la décision émanant des Puissances à ce sujet.

Sur ces entrefaites, la Conférence des Ambassadeurs, le 9 novembre 1921, prit, afin de fixer les frontières de l'Albanie, une décision confirmant le tracé des frontières tel qu'il avait

été établi en 1913 par la Conférence des Ambassadeurs de Londres, sauf quelques rectifications pour les frontières orientales, et tel qu'il avait été fixé sur le terrain par la Commission de délimitation qui a rédigé le Protocole final de Florence. Une nouvelle commission de délimitation était constituée pour délimiter les frontières septentrionales et la fraction des frontières méridionales tracées par la Commission de 1913.

Au cours de l'année 1922, le Gouvernement britannique saisit la Conférence des Ambassadeurs des difficultés auxquelles se heurtaient la Commission de délimitation au sujet du monastère de Saint-Naoum, revendiqué à la fois par la Serbie et l'Albanie.

Le 6 décembre 1922, la Conférence des Ambassadeurs décida d'attribuer à l'Albanie le monastère de Saint-Naoum.

La décision du 6 décembre 1922, formant dans la pensée de la Conférence un acte nécessaire pour l'accomplissement de la mission qui lui avait été confiée, se base sur les mêmes pouvoirs que celle du 9 novembre 1921 ; elle revêt donc le même caractère définitif que celle-ci et déploie les mêmes effets.

L'Etat serbe-croate-slovène protesta contre cette décision en soutenant que la Conférence des Ambassadeurs avait comme mission, non seulement de statuer sur la frontière de l'Albanie, mais encore de statuer sur cette frontière conformément aux décisions du Protocole de Londres de 1913, dont les stipulations attribueraient le monastère à la Serbie.

Cette thèse est liée d'une façon absolue à la question de savoir si la frontière albanaise au monastère de Saint-Naoum avait été effectivement fixée en 1913 ou non.

La Commission d'Enquête de la Société des Nations et la Commission de délimitation avaient été d'avis que la fron-

tière à cet endroit était restée indécise. Cette opinion était partagée par la Conférence des Ambassadeurs.

La Cour est d'avis que les documents qui lui ont été soumis ne sont pas suffisants pour prouver que la Conférence des Ambassadeurs s'est trompée en retenant que la frontière albanaise à Saint-Naoum n'avait pas été définitivement fixée en 1913.

L'analyse des termes des textes émanant de la Conférence de Londres n'aboutit pas à un résultat précis. Il y a des arguments sérieux en faveur des différentes interprétations possibles des termes de ces textes en ce qui concerne le monastère de Saint-Naoum. La décision du 11 août 1913 était exprimée ainsi :

« Il est dès à présent établi que la région côtière jusqu'à Phtélia, y compris l'île de Sasseno, la région située au nord de la ligne grecque, ainsi que l'ancien caza ottoman de Koritza, avec la rive^o ouest et sud du lac d'Ochrida, s'étendant du village de Lin jusqu'au monastère de Sveti-Naoum, feront intégralement partie de l'Albanie. »

De nombreux exemples ont été donnés de l'effet exclusif du mot « jusqu'à ». La Cour ne croit pas possible d'affirmer que la portée du mot, tel qu'il s'applique à un lieu comme le monastère de Saint-Naoum, soit nécessairement d'inclure ou d'exclure. Il convient cependant de retenir que, dans le même paragraphe, à côté des mots « jusqu'à Saint-Naoum », se trouve l'expression « jusqu'à Phtélia » qui, selon les données de l'affaire, signifie « Phtélia compris ».

Dans ces circonstances, on ne peut soutenir que les termes des textes aient été formulés d'une manière suffisamment précise pour indiquer où devait passer sur le terrain, la frontière à Saint-Naoum. En effet le tracé de la frontière au

monastère n'a été déterminé que par la décision du 6 décembre 1922.

Comme, en l'espèce, il n'existe pas de faits nouveaux, la demande en révision de la décision du 6 décembre 1922 manque de base.*

Le 3 avril 1924, le Conseil de la Société des Nations communique cet avis à la Conférence des Ambassadeurs .

Le 27 avril 1925, la Conférence des Ambassadeurs communiqua aux représentants à Paris des deux puissances intéressées une décision fixant, eu égard à l'avis de la Cour, et en l'absence de l'accord amiable que la Conférence eût souhaité de voir s'établir à ce sujet entre elles, le tracé de la frontière albanaise. Cette décision laisse le monastère de Saint-Naoum en territoire albanais.

VI. — AVIS CONCERNANT LE TRAITÉ DE LAUSANNE

Les avis consultatifs n^{os} 10 et 12 se rapportent à des questions concernant le Traité de Lausanne.

ECHANGE DES POPULATIONS GRECQUES ET TURQUES

Le 13 décembre 1924, le Conseil de la Société des Nations prenait la résolution suivante :

Le Conseil de la Société des Nations, ayant été prié par la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques de prêter ses bons offices pour demander à la Cour permanente de Justice internationale de formuler un avis consultatif sur le différend se rapportant à l'interprétation de l'article 2 de la Convention, concernant l'échange des populations grecques et turques, signée à Lausanne le

30 janvier 1923, a décidé de demander à la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir lui donner un avis consultatif sur la question suivante :

« Quels sont le sens et la portée qui doivent être attribués dans l'article 2 de la Convention de Lausanne du 3 janvier 1923 relative à l'échange des populations grecques et turques, au mot « établis », lequel a fait l'objet des discussions et des thèses contenues dans le dossier communiqué par la Commission mixte ? — Et quelles sont les conditions qui doivent être remplies par les personnes désignées dans l'article 2 de la Convention de Lausanne sous le nom d' « habitants grecs de Constantinople » pour que ces personnes puissent être considérées comme « établies » aux termes de la Convention et exemptées de l'échange obligatoire ? »

Le 21 février, la Cour émet l'avis :

1° — Que le mot « établis » dans l'article 2 de la Convention de Lausanne du 30 janvier 1923 relative à l'échange des populations grecques et turques a pour but d'indiquer les conditions de temps et de lieu dont dépend l'échangeabilité des Grecs et des Musulmans qui habitent respectivement Constantinople ou la Thrace occidentale ; que ce mot vise une situation de fait constituée pour les habitants par une résidence ayant un caractère durable.

2° — Que pour que les personnes désignées par l'article 2 de la Convention de Lausanne sous le nom d' « habitants grecs de Constantinople » puissent être considérées comme établies aux termes de la Convention et exemptées de l'échange obligatoire, elles doivent habiter dans les limites de la préfecture de la ville de Constantinople telles qu'elles sont fixées dans la loi de 1912 ; et y être arrivées de quelque lieu que ce soit à une date antérieure au 30 octobre 1918 et avoir

eu dès avant cette dernière date l'intention d'y résider d'une manière durable.

Lors des négociations destinées à établir la paix avec la Turquie et qui se poursuivaient à Lausanne en 1922 et 1923, une convention concernant l'échange des populations grecques et turques fut adoptée et entra en vigueur le 6 août 1924. Elle prévoit dans son article 11 la création dans le délai d'un mois à partir de son entrée en vigueur, d'une Commission mixte composée de quatre membres pour chacune des Hautes parties contractantes et de trois membres choisis par le Conseil de la Société des Nations parmi les ressortissants des Puissances n'ayant pas participé à la guerre de 1914-1918. Les membres neutres furent désignés par le Conseil le 16 septembre 1923 et la Commission mixte entra ainsi en fonctions.

La Commission mixte a pour attribution (article 12 entre autres) de surveiller et de faciliter l'émigration prévue par la Convention et d'en fixer les modalités, d'une façon générale, elle a tous pouvoirs pour prendre les mesures que nécessitera l'exécution de la Convention et de décider toutes les questions auxquelles cette Convention pourrait donner lieu.

Entre les délégations hellénique et turque près la Commission, des difficultés s'élevèrent sur le sens du mot « établis » dans l'article 2 de la Convention ainsi conçu :

« Ne seront pas compris dans l'échange prévu à l'article premier :

« a) — les habitants grecs de Constantinople ;

« b) — les habitants musulmans de la Thrace Occidentale.

« Seront considérés comme habitants grecs de Constantinople tous les Grecs déjà établis avant le 30 octobre 1918 dans les circonscriptions de la préfecture de la ville de Constantinople telles qu'elles sont délimitées par la loi de 1912.

« Seront considérés comme habitants musulmans de la Thrace Occidentale tous les Musulmans établis dans la région à l'est de la ligne-frontière établie en 1913 par le Traité de Bucarest. »

Les thèses grecques furent énoncées devant la Cour par Son Exc. M. Politis, dans son exposé oral sous cette forme :

« 1° Que le mot « établis » désigne les personnes habitant Constantinople qui y avaient fixé leur résidence avant le 30 octobre 1918 avec l'intention d'y demeurer habituellement

« 2° Que, pour être exempté de l'échange, il faut d'une part être arrivé à Constantinople avant la date du 30 octobre 1918 de quelque provenance que ce soit, que ce soit de la province ou de l'étranger, et d'autre part avoir manifesté avant cette même date, soit par une formalité officielle, soit par une attitude non équivoque telle que, par exemple, l'exercice d'une profession permanente, d'un commerce, d'une industrie, etc., soit de toute autre manière analogue que la Commission mixte aura compétence exclusive pour apprécier souverainement par tous les moyens de preuve par témoins, comme par écrit ou même sur la base de simples indices, l'intention d'y avoir le centre de ses intérêts et de ses occupations.

« 3° Que sont en outre exemptés de l'échange en dehors de toute considération d'établissement à Constantinople, les prélats de l'église orthodoxe, qui, à raison de leurs fonctions doivent y résider pour assurer le fonctionnement du Patriarcat œcuménique dans les termes convenus à Lausanne le 10 janvier 1923 entre la Turquie et les puissances alliées. »

Le requête du Conseil ne se référant pas à la situation particulière du patriarcat œcuménique de Constantinople, la Cour ne se considère pas comme étant saisie de la question. »

La Cour constate qu'elle est appelée à déterminer le sens

et la portée du mot « établis » non pas *in abstracto*, mais seulement dans l'article 2 de la Convention de Lausanne. Que la divergence quant au sens et à la portée du mot « établis » constitue un différend relatif à l'interprétation d'un traité, et comme tel, soulève une question de droit international. Or il paraît constant que l'établissement tant d'après l'étymologie de ce mot, substantif ou verbe « établir » que dans les habitudes courantes du langage comporte deux éléments essentiels, savoir : la résidence et la stabilité, en entendant par là l'intention de maintenir d'une manière durable la résidence dans un endroit déterminé.

En l'espèce, le mot « établis » étant employé pour désigner une partie des habitants grecs de Constantinople, comprend tout naturellement ceux desdits habitants qui, à la date du 30 octobre 1918, résidaient déjà à Constantinople avec l'intention d'y rester d'une manière durable.

D'autre part, la notion d'établissement étant fixée, appartient-il aux tribunaux nationaux de déterminer le statut des personnes en jeu ? Non, car la Convention institue une Commission mixte avec pleins pouvoirs pour prendre les mesures nécessaires et décider les questions litigieuses.

Quant aux conditions que doivent remplir les personnes désignées sous le nom « d'habitants grecs de Constantinople » pour être exemptés de l'échange, la Cour estime n'être ni appelée à donner d'avance des solutions à tous les problèmes qui pourront surgir quant à l'application de l'article 2 de la Convention du 30 janvier 1923, ni suffisamment renseignée pour le faire, et que le degré de stabilité nécessaire n'est pas susceptible d'une définition précise. Il suffit de constater qu'étant donnés les pouvoirs très étendus dont la Commission mixte est revêtue, elle pourra statuer dans chaque cas sur la manière de prouver les conditions susdites.

Le 15 février 1925, le Conseil fut saisi de l'avis rendu par la Cour, et, sur le rapport du vicomte Ishü, chargea le Secrétaire général de communiquer cet avis à la Commission mixte, le vicomte Ishü ne doutant pas que cette Commission n'attribue à l'avis la même éminente valeur et la même autorité que le Conseil a toujours attribuées aux avis de la Cour.

Les représentants grec et turc près le Conseil s'étant associés aux paroles du rapporteur, une résolution fut adoptée dans ce sens.

Plus tard un accord a été conclu entre les deux Gouvernements intéressés sur les bases de l'avis de la Cour.

FRONTIÈRE ENTRE LA TURQUIE ET L'IRAK.

Le 19 septembre 1925, le Conseil de la Société des Nations prenait la résolution suivante :

Le Conseil de la Société des Nations, saisi par application de l'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne, de la question de frontière entre la Turquie et l'Irak en vue d'élucider certains points d'ordre juridique, décide de prier la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir lui donner un avis consultatif sur les questions suivantes :

« 1° Quelle est la nature de la décision à prendre par le Conseil en vertu de l'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne (sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation) ? »

« 2° La décision doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité ? — Les représentants des parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote ? »

Le 21 novembre 1925, la Cour répondait qu'elle était d'avis :

1° que la « décision à prendre » par le Conseil de la Société

té des Nations en vertu de l'article 3 paragraphe 2, du Traité de Lausanne, sera obligatoire pour les parties et constituera une détermination définitive de la frontière entre l'Irak et la Turquie ;

2° que la « décision à prendre » devra être prise à l'unanimité des voix, les représentants des Parties prenant part au vote mais leurs voix ne comptant pas dans le calcul de l'unanimité.

Au cours ou à la suite de la guerre de 1914 à 1918, les forces britanniques occupèrent les vilayets turcs de Bagdad et de Basra ainsi qu'une grande partie de celui de Mossoul ; la Grande-Bretagne y installa ensuite une administration civile. Et lors de la distribution, en 1920, par le Conseil suprême des mandats visés à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la Grande-Bretagne reçut en outre celui de la Mésopotamie, y inclus Mossoul.

Au cours des négociations du Traité de paix de Lausanne, la question de la frontière entre la Turquie et l'Irak, nouvelle dénomination de la Mésopotamie, fut rouverte.

Les thèses des gouvernements britannique et turc ne paraissant pas conciliables, lord Curzon proposa le renvoi de l'affaire de la frontière entre la Turquie et l'Irak « pour enquête et décision, à un organe indépendant », la Société des Nations, devant la sentence duquel le Gouvernement britannique s'inclinerait, et « invitant » la délégation turque à accepter cette proposition.

Ismet Pacha déclara ne pouvoir s'y rallier, car la délégation du Gouvernement de la grande Assemblée ne saurait faire dépendre d'un arbitrage le sort d'une grande contrée telle que le vilayet de Mossoul.

Le 25 janvier 1923, lord Curzon, faisant usage de l'article 11 du Pacte, adressa au Secrétaire général de la Société

des Nations une lettre par laquelle il priait ce dernier de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour de la session du Conseil qui allait se réunir à Paris, « la question de la frontière contestée entre les possessions turques d'Asie Mineure et le territoire de l'Irak placé sous mandat. »

La Conférence de Lausanne poursuivant ses travaux, ceux-ci aboutirent à la signature, le 24 juillet 1923, du Traité de Paix dans lequel se trouve inclus l'article 3 paragraphe 2 ainsi conçu :

« De la Mer Méditerranée à la frontière de Perse, la frontière de la Turquie est fixée comme il suit :

1° Avec la Syrie :

la frontière définie dans l'article 8 de l'Accord franco-turc du 20 octobre 1921.

2° Avec l'Irak :

La frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois.

A défaut d'accord entre les deux Gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations.

Les Gouvernements turc et britannique s'engagent réciproquement à ce que, en attendant la décision à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépendra de cette décision.

Les négociations, destinées à déterminer à l'amiable la frontière entre la Turquie et l'Irak, ouvertes à Constantinople le 19 mai 1924, n'aboutirent pas.

Le 6 août 1924, le Gouvernement britannique adressa au Secrétaire général de la Société des Nations une lettre de-

mandant l'inscription de la question suivante à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil : Frontière de l'Irak — Article 3 paragraphe 2 du Traité signé à Lausanne, le 24 juillet 1925.

Le Secrétaire général agit conformément à cette demande et informe le Gouvernement turc.

Le 25 août 1925, le Gouvernement turc déclara consentir en principe à ce que la question soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil. Celui-ci invita le Gouvernement turc à ce faire représenter sur un pied d'égalité à ces délibérations.

Dès la première séance, une divergence de vues se manifesta entre les parties quant au rôle que le Conseil aurait à jouer en la matière. Tandis que selon lord Parmoor, représentant britannique, le Conseil devait agir « en arbitre », Fethy Bey ne parlait que de soumettre la question à l'« examen impartial » du Conseil.

Le 25 septembre, les représentants des Parties précisèrent, à la demande du rapporteur M. Branting, comment ils comprenaient le recours au Conseil, prévu dans l'article 3 du Traité de Lausanne. Lord Parmoor déclara que le Gouvernement britannique « considérant le Traité comme plaçant le Conseil dans une situation d'arbitre dont la sentence finale doit être acceptée d'avance par les deux Parties », Fethy Bey, de son côté, constata que le Gouvernement turc « reconnaissait au Conseil la plénitude des attributions que lui confère l'article 15 du Pacte des Nations ».

Au cours des conversations que M. Branting, rapporteur, avait eues avec lord Parmoor et Fethy Bey, le premier lui avait rappelé « que son Gouvernement acceptait d'avance la décision du Conseil concernant la frontière entre la Turquie et l'Irak. » Le second, en réponse à la question de savoir « s'il pouvait au nom de son Gouvernement s'en-

gager dès maintenant à accepter la recommandation du Conseil », avait répondu « que sur ce point il n'y avait pas désaccord entre son Gouvernement et le Gouvernement britannique ».

Le rapporteur croyait pouvoir constater que « les doutes qui avaient pu s'élever au sujet du rôle du Conseil étaient écartés », suggéra, afin d'engager la procédure, la nomination d'une commission d'enquête.

Le Conseil adopta alors une résolution que lord Parmoor et Fethy Bey acceptèrent.

Dans les séances du Conseil, les 3 et 4 septembre 1925, la discussion s'engagea entre les représentants britannique et turc. M. Amery et Son Exc. Tewfik Rouchdy Bey, au sujet du fond même de l'affaire entre la Turquie et l'Irak.

La constitution d'une sous-commission qui pourrait examiner la question et faire un rapport au Conseil fut décidée. C'est par le rapport de cette sous-commission que, le 19 septembre 1925, le Conseil fut saisi de la proposition de soumettre à la Cour les questions auxquelles l'avis consultatif que nous étudions a pour objet de répondre. M. Amery, soutenant que dans l'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne « il s'agissait d'une décision arbitrale fondée sur un examen général de l'affaire », tandis que selon Tewfik Rouchdy Bey, « il n'était question que d'arriver à une solution avec le consentement des parties en cause, grâce aux bons offices du Conseil », et « non à une décision prise par lui en dehors d'elle ».

La Cour, avant d'aborder l'étude des questions que lui a posées le Conseil, déclare qu'elle entend s'en tenir rigoureusement à l'examen de ces questions sans préjuger en aucune manière le fond du problème dont le Conseil se trouve saisi ; par conséquent rien dans cet avis ne pourra être in-

terprété comme anticipant sur la solution de ce problème.

La première question posée à la Cour vise la nature de « la décision à prendre » par le Conseil en vertu de l'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne. Il résulte de la parenthèse explicative jointe à la question qu'il s'agit de définir la nature des fonctions que le Conseil aura à exercer, et cela, notamment par rapport à l'effet que sa décision est appelée à déployer à l'égard des Parties, savoir si elle est destinée à les lier ou si au contraire tel n'est pas le cas.

La tâche que la Cour doit remplir est celle de l'interprétation du texte d'un Traité, celui de l'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne.

La Cour est d'avis qu'en signant l'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne les Parties ont voulu, au moyen du recours au Conseil, assurer une solution définitive et obligatoire du litige qui pourrait venir à les séparer, c'est-à-dire la détermination définitive de la frontière.

L'article 3 qui fait partie de la section du Traité consacrée aux « clauses territoriales », a en effet pour but de fixer la frontière de la Turquie, de la Mer Méditerranée et de la Perse.

Bien que l'une des sections de la frontière reste encore à déterminer, tandis que l'autre est déjà définitive, il est évident que cet article a pour but d'établir une frontière ininterrompue définitive. Il résulte de la nature même d'une frontière et de toute convention destinée à établir les frontières entre deux pays, qu'une frontière doit être une délimitation précise dans toute son étendue.

L'alinéa 2 de l'article 3 prévoit qu'au cas où l'accord des Etats intéressés n'interviendrait pas dans le délai fixé, le litige serait porté devant le Conseil. Bien que ces termes, pris en eux-mêmes, n'indiquent pas expressément quelle

est la nature de l'action à entreprendre par le Conseil, il ne paraît pas douteux que pour trancher un différend, il ne s'offre que deux alternatives : l'accord des Parties réalisé soit directement, soit par l'intermédiaire d'un tiers, ou bien par l'intervention décisive d'un tiers. Or ce que l'article 3 prévoit, c'est précisément l'application successive de ces deux moyens, et des raisons tirées de la nature même des frontières, il est nécessaire de conclure, que les Parties, en signant cet article ont envisagé l'intervention d'un tiers : « le Conseil », permettant d'arriver à une solution définitive.

Au reste, aux termes du troisième alinéa de l'article 3, les Gouvernements britannique et turc se sont engagés à ce que, en attendant la décision à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépend de notre décision.

La Cour examine ensuite si d'autres articles du Traité, particulièrement l'article 16, sont, de même que les travaux préparatoires, de nature à éclairer la portée de l'article 3.

La Cour conclut que si l'on interprétait l'article 3 comme ayant été adopté sous la réserve que le Conseil ne pourrait arriver à aucune solution sans le consentement des Parties, l'action du Conseil en la matière se réduirait, en fait, à une simple médiation.

Or, cette solution qui écarterait la possibilité d'une décision définitive pouvant, si nécessaire, se substituer à l'accord des Parties, serait incompatible avec l'interprétation des termes de l'article 3 telle qu'elle s'impose, tant au point de vue grammatical et logique, qu'au point de vue du rôle assigné à cet article par le Traité de Paix.

La Cour ayant examiné la portée de l'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne, et étant arrivée à la conclusion que cette conclusion vise une détermination définitive de cette frontière, examine par référence à la parenthèse explicative ajoutée à la première des questions posées, quelle est la nature de cette décision.

« Si l'on prend le mot « arbitrage » dans un sens large, caractérisé tout simplement par la force obligatoire de la déclaration de volonté faite par un tiers auquel les intéressés se sont réunis, on peut bien dire que la décision dont il s'agit est une « sentence arbitrale ».

« Cette qualification, par contre, ne serait guère justifiée, si l'on se référait à une notion courante et plus restreinte de l'arbitrage, celle qui « a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par *des juges* de leur choix et sur la base du *respect du droit* » (Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907, article 37). Il apparaît, en effet, que d'après les arguments présentés au Conseil de part et d'autre, le règlement du litige dont il s'agit dépendrait de considérations qui, du moins pour la plupart, ne sont pas d'ordre juridique ; et on ne saurait non plus, à proprement parler, considérer le Conseil, agissant en tant qu'organe de la Société des Nations, ainsi qu'il sera dit ci-dessous, comme un tribunal d'arbitres. »

« Le Pacte de la Société des Nations, tout en ne portant aucune atteinte à la faculté, pour les Parties, de soumettre à l'arbitrage n'importe quel litige pouvant s'élever entre elles, se réfère, dans son article 13, à la notion plus restreinte de l'arbitrage ; et le Conseil, dont la tâche est en premier lieu celle d'aplanir ou de résoudre les conflits politiques,

n'y est jamais considérée comme exerçant des fonctions d'arbitre au sens de cet article.

« Toutefois, la Cour est d'avis que cette constatation ne s'oppose pas à ce que le Conseil, soit de la commune volonté des Parties, appelé à résoudre définitivement et obligatoirement un différend quelconque. S'il est vrai que les attributions du Conseil, en ce qui concerne le règlement des litiges, sont visées à l'article 15 du Pacte, et que aux termes de cet article, le Conseil ne fait que des recommandations, qui, même si elles sont faites à l'unanimité, ne tranchent pas obligatoirement le différend, il n'y a là que le minimum des obligations que cet article impose aux Etats et des pouvoirs correspondants du Conseil. Rien n'exclut que les Parties acceptent des obligations et confèrent au Conseil des pouvoirs plus étendus que ceux qui résulteraient de la lettre de l'article 15 et en particulier que, par un engagement contracté d'avance, elles remplacent le pouvoir qu'a le Conseil de faire une simple recommandation par le pouvoir de prendre une décision qui, en vertu de leur consentement préalable, tranche obligatoirement le litige.

« Il ne manque pas d'ailleurs de précédents dans lesquels les Parties se sont engagées d'avance à accepter une recommandation du Conseil, ce qui équivaut, en fait, à lui confier un pouvoir de décision. »

La Cour cite deux exemples : Affaire de la Haute-Silésie ; Protocole de Venise.

L'article 3 paragraphe 2 du Traité de Lausanne ayant en vue, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, un règlement définitif de la frontière, il s'ensuit que la décision que le Conseil doit prendre conformément au dit article ne saurait être considérée comme une simple recommandation au

sens de l'article 15 du Pacte. Une telle recommandation, en effet, ne trancherait pas le différend ; en outre il en pourrait résulter une inégalité au détriment de l'Etat qui ne serait pas en possession du territoire que la frontière recommandée lui attribuerait, car au cas où la recommandation du Conseil lui serait favorable, cet Etat n'aurait pas un véritable droit d'exiger la remise de ce territoire.

Mais du fait que la « décision à prendre » par le Conseil conformément à l'article 3 du Traité de Lausanne ne saurait être qualifiée comme une recommandation au sens de l'article 15 du Pacte, il ne s'ensuit pas que l'applicabilité de cet article à l'espèce soit exclue. Les pouvoirs divers et plus étendus que les Parties ont dans le cas actuel, conférés au Conseil, ne font en effet que compléter les fonctions qui lui reviennent normalement en vertu de l'article 15 du Pacte. En convenant de porter le litige devant le Conseil de la Société des Nations, les Parties n'ont sans doute pas perdu de vue l'action médiatrice et conciliatrice qui est une partie essentielle des attributions du Conseil. Si cette action échoue, le Conseil use de son pouvoir de décision. Et, en fait, c'est bien sur ce terrain que semble s'être déroulée jusqu'à présent l'activité du Conseil tendant à régler le différend dont il s'agit.

Ensuite la Cour examine la question de savoir si la décision du Conseil de la Société des Nations doit être prise à l'unanimité ou peut être prise à la majorité, et si les représentants des Parties intéressées peuvent prendre part au vote.

La Cour déclare que c'est seulement si les délibérations du Conseil sont appuyées par le consentement unanime des puissances qui le composent qu'elles peuvent avoir l'auto-

rité dont elles ont besoin (1) ; le prestige même de la Société pourrait être mis en danger si l'on admettait que, en dehors d'une stipulation expresse à cet effet, des décisions sur des questions importantes pouvaient être prises à la majorité.

Toutefois, spécialement lorsqu'il s'agit du règlement d'un différend, la règle de l'unanimité s'applique avec cette limitation que les votes donnés par les représentants des Parties intéressées n'ont pas l'effet d'exclure l'unanimité requise.

Après que la Cour permanente de Justice internationale eut rendu son avis, le 21 novembre 1925, le Conseil a, le 16 décembre 1925, finalement attribué à l'Irak le vilayet de Mossoul. La Grande-Bretagne consentant à prolonger de vingt-cinq années son mandat sur l'Irak, et s'engageant à prendre des mesures pour assurer aux populations kurdes des garanties en ce qui concerne l'administration locale, ainsi qu'à s'inspirer vis-à-vis de la Turquie de toutes suggestions en faveur d'une politique d'apaisement.

Nous n'avons pas à entrer dans toutes les discussions politiques qui ont suivi cette décision.

Nous ferons remarquer — puisqu'aussi bien nous ne parlons que de la compétence consultative de la Cour de Justice internationale — que cet avis est très intéressant en tant qu'il précise l'interprétation des articles 13 et 15 du Pacte de la Société des Nations.

(1) Il est à remarquer que le récent élargissement du Conseil pourrait entraîner des modifications dans cette manière de voir et nécessiter l'adoption d'une majorité spéciale des $\frac{2}{3}$ ou des $\frac{3}{4}$ par exemple et non l'unanimité quasi impossible à réaliser.

CONCLUSION

En étudiant la compétence consultative de la Cour permanente de Justice internationale, il nous a paru plus intéressant d'essayer de faire saisir sur le vif, comment, en fait, la Cour a compris sa fonction consultative, que de raisonner dans l'absolu, en dehors de la perspective historique que nous offraient déjà les quatre années de féconde activité de la Cour.

Nous n'avions plus à envisager des possibilités d'existence, nous avions à enregistrer des résultats acquis. La somme de ces résultats nous paraît être un enrichissement merveilleux du droit international. Des avis émis par la Cour, des discours prononcée devant elle, se dégage un corps de doctrine qui fera progresser l'évolution de l'Humanité vers la Justice.

L'activité consultative de la Cour permanente de Justice Internationale crée une « atmosphère » qui porte les Parties à chercher la solution de leurs différends par le droit plutôt que par la force.

A la différence des cours fédérales américaines qui, pour la plupart, donnent leurs « advisory opinions » sans avoir entendu la discussion des points controversés par les représentants des Parties intéressées, la Cour de Justice Internationale s'est toujours éclairée, pour émettre ses avis, de l'argumentation des représentants des parties, toujours choisis par les Gouvernements ou les Organismes internationaux dans l'élite des jurisconsultes. De telle sorte qu'on peut dire que la procédure consultative de la Cour permanente de Justice Internationale se rapproche des procédés judiciaires. Mais dans sa compétence consultative, la Cour

a pour mission de dire le droit, plutôt que de prononcer une sentence.

Ceci ménage la susceptibilité politique des Etats, qui peuvent ensuite mettre à profit les lumières qu'ont jetées sur une affaire l'audience publique et l'avis de la Cour, pour transiger entre eux par des arrangements diplomatiques, sans avoir eu à subir l'affront d'une condamnation. L'étude attentive de l'avis donné par la Cour sur les décrets de nationalité en Tunisie nous paraît frappante à ce point de vue.

On reproche à la compétence consultative de la Cour de faire de celle-ci un organe de la Société des Nations, et par là de nuire à son indépendance. Or, au point de vue financier, le fonctionnement de la Cour est en relations étroites avec la Société des Nations, car, comme le fait remarquer l'Honorable John Basset Moore, une Cour internationale, de même qu'une Cour nationale, ne peut vivre de ses propres moyens et qu'on ne saurait cependant suspecter l'indépendance de la Cour suprême des Etats-Unis parce qu'elle est appointée par le Congrès. Si l'argument vaut, à plus forte raison donner des avis consultatifs au Conseil ou à l'Assemblée de la Société ne porte nulle atteinte à l'indépendance de la Cour permanente de Justice internationale. Le refus par la Cour de donner un avis dans la question de la Carélie Orientale fait du reste tomber cette objection. Dans cette affaire, la Cour a déclaré qu'étant une Cour de Justice, elle ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. Et le Conseil a toujours respecté les avis de la Cour, bien qu'ils ne puissent être que des conseils ne l'obligeant pas.

L'article 59 du Statut de la Cour porte que la décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et

dans le cas qui a été décidé. L'autorité de la chose jugée a été ainsi étroitement définie et précisée. La Cour n'est pas liée par ses jugements précédents, elle ne saurait donc être liée au cas où une question, d'abord soumise comme demande d'avis, viendrait à être portée devant elle comme question litigieuse nécessitant un arrêt.

L'article 59 ne vise en soi que les décisions de la Cour, et non les avis consultatifs, il nous semble que l'on doive en déduire qu'un avis antérieurement émis ne lie pas la Cour dans une question ultérieure, et que le *stare decisis* doit être éliminé.

Mais dans l'exposé des motifs, la Cour a souvent renvoyé à des motifs donnés antérieurement. C'est là même qu'on pourra trouver la constitution d'une doctrine faisant autorité dans le droit international. La Cour semble avoir ainsi concilié la stabilité qui semble nécessaire avec la liberté encore plus précieuse.

Nous croyons, — nous-mêmes nous l'avons fait, — qu'on a trop cherché le rapprochement entre ce qui a existé avant la création de la Cour permanente de Justice Internationale et cette Cour elle-même. Si la Nature ne fait pas de saut, il existe des forces évolutives qui poussent l'humanité dans des stades nouveaux de son développement, qui exigent des créations nouvelles. Celles-ci, tout en plongeant leurs racines dans le passé, doivent avoir leur originalité propre pour correspondre aux exigences du devenir.

Mais l'humanité ne saurait avoir que la justice qu'elle mérite. Si le droit international n'est pas l'écho des consciences collectives, les efforts pour arriver à la paix par le droit seront vains.

Comme le dit Son Excellence M. Politis, dont les leçons à l'Institut des Hautes Etudes Internationales nous furent

si précieuses : « Le progrès de la justice est, en dernière analyse, subordonné à l'évolution des mœurs.... La justice internationale vient de loin et va plus loin encore. Quand on connaît son histoire on peut avoir confiance en son avenir. »

« Pénétrée de ce sentiment, la présente génération doit persévérer dans l'effort nécessaire pour ajouter sa pierre à l'édifice qui s'élève pour le plus grand bien de l'humanité. »

VU : Pour le Doyen,

L'Assesseur,

TRUCHY.

VU : Le Président,

A. DE LAPRADELLE.

VU et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris,

PAUL LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

Toute la Série B. — *Recueil des Avis Consultatifs.*

- » C. — *Actes et documents relatifs aux Arrêts et aux Avis Consultatifs de la Cour.*
 - » D. — *Actes et documents relatifs à l'Organisation de la Cour.*
 - » E. — *Rapports annuels.*
-

AUTRES PUBLICATIONS OFFICIELLES

Procès-verbaux des Séances du Comité, 16 juin 24 juillet 1920, avec annexes. Cour permanente de Justice Internationale, La Haye. — Van Langenhuisen frères, 1920. — In-folio 779 pages.

Documents présentés au Comité et relatifs à des projets déjà existants pour l'établissement d'une Cour permanente de Justice Internationale. Cour permanente de Justice Internationale. Londres 1920. — In-folio 375 pages.

Cour Permanente de Justice Internationale. Résolution relative à son établissement, approuvée par l'Assemblée le 13 décembre 1920. — Protocole de signature du Statut visé par l'article 14 du Pacte, avec le texte de ce statut. Société des Nations. — In-f° 18 p.

Journal officiel de la Société des Nations, 1920-1925.

Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, 1922-1925.

La Cour permanente de Justice Internationale. Section d'Information. — Secrétariat de la Société des Nations. Genève 1923. — In-12, 40 pages.

PUBLICATIONS NON OFFICIELLES

MONOGRAPHIES — OUVRAGES DE FOND

SCOTT (James-Brown). — *The Status of the International Court of Justice.* — With an appendix of addresses and official documents. Judicial settlement of international disputes, 15 and 16. Baltimore, 1914. — In-8° 128 pages.

- SCOTT (James-Brown). — *Une Cour de Justice Internationale*, Dotation Carnegie. Division de droit international. New-York 1918. — In-8° 269 pages.
- WEHBERG (H.). — *The problem of an international Court of Justice* Transl. by Charles G. Fenwick. Oxford 1918. — In-8°.
- SCOTT (James-Brown). — *L'évolution d'une juridiction internationale permanente*. Etude et Documents. Paris 1919. — XIV+92 p.
- SCOTT (James-Brown). — *The project of a Permanent Court of International Justice and Resolutions of the Advisory Committee of Jurists*. Report and commentary by: Carnegie endowment for international peace. Division of international law. Washington 1920. — VI+235 pages.
- *La Cour permanente de Justice Internationale*. Statut et Règlement. — Institut intermédiaire international, La Haye. Leyde. Sijthoff 1922. — In-8° 126 pages.
- MORELLET (Jean). — *L'Organisation de la Cour permanente de Justice Internationale*. Paris, A. Pedone, 1921. — In-8° 153 pages.
- POLITIS (N.). — *La Justice Internationale*. Paris, Librairie Hachette 1924. — In-8° 325 pages.
- BUSTAMANTE X SIRVEN (Antonio S. de). — *La Cour permanente de Justice Internationale*. Traduit de l'Espagnol par Paul Goulé. Paris. Recueil Sirey 1925. — In-8° 365 pages.
- FACHIRI (Alexander P.). — *The Permanent Court of International Justice, its Constitution, procedure and work*. London, Humphrey Milford, 1925. — In-8° VI+342 pages.
- HUDSON (Manley O.). — *The Permanent Court of International Justice and the question of American participation*. With a collection of documents. — Cambridge (U.S.A.) Harvard University Press, 1925. — In-8° IX+389 pages.

BROCHURES ET ARTICLES DE REVUES

- HAMMARSKJOLD (A.). — *La Cour permanente de Justice Internationale*. Société des Nations, Genève 1921. — In-4° 20 pages.
- SCOTT (James-Brown). — *Sovereign States before Arbitral Tribunals and Courts of Justice*. New-York University, 1924.
- ROOT (Elihu). — *Permanent Court of International Justice* (American Bar Association Journal, December 1920, p. 181.)
- BOURQUIN (Maurice). — *La Cour de Justice Internationale* (Revue de Droit international et de Législation comparée) série 3, t. 2, 17-34, Nos 1-2, 1921.

- ROUGIER (Antoine). — *L'Assemblée de la Société des Nations* (Genève, novembre-décembre 1920). Ch. VIII. *La Cour permanente de Justice Internationale* (Revue générale de Droit international public, vol. 28, 1921, pages 279-301).
- LAPRADELLE (A. de). — *La Nouvelle Cour de Justice internationale* (La vie des Peuples, 1922, mars, pages 537-553).
- LEMONON (Ernest). — *La Cour permanente de Justice Internationale* (Journal du Droit international, 1922, pages 761-773).
- MOORE (John-Basset). — *The organization of the Permanent Court of International Justice*. An address delivered before the law Alumni of Columbia University. New-York, May 1922 (Columbia Law Review, vol. 22, 1922, pages 497-526). — Voir aussi : *International Conciliation*, n° 186, May 1923, pages 380-405 et n° 197, April 1924.
- ROOT (Elihu). — *The Permanent Court of International Justice* (Proceedings of the American Society of International Law, 1923, pages 1-15).
- BUSTAMANTE Y SIRVEN (Antonio S. de). — *La función consultativa del Tribunal Permanente de Justicia Internacional* (Revista General de Legislation y Jurisprudencia, Madrid, octobre, novembre y diciembre de 1924).
- GABRIELE SALVIOLI. — *La Corte Permanente di Giustizia Internazionale* (Revista di Diritto Internazionale 1923, pages 11-39).
- BROWN (Philip-Marshall). — *La Conciliation Internationale*. Paris 1925. A. Pedone, Editeur, 13, rue Soufflot.
- CATBERG (Frede). — *La Compétence des Tribunaux internationaux* (Revue de Droit International et de Législation comparée, 1925, 155-172, 310-348).
- GARFIELD (Wadsworth). — *Arbitration and Judicial settlement of International differences* (Reference service on International Affairs, Paris, Bulletin No 5, March 31th, 1925.)
- TRAVERS (Maurice). — *La Cour permanente de Justice Internationale* (Bulletin de l'Académie des Sciences morales et politiques, 1925, avril).
- LAPRADELLE (A. de). — *Les Décrets du 8 Novembre 1921 sur la Nationalité d'origine en Tunisie et au Maroc (zone française) devant la Cour permanente de Justice Internationale* (Revue de droit international privé, XVIII 1922-1923, pages 1-287).

- VINEUIL (Paul de Vineuil). — *Les leçons du quatrième Avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale* (Revue de Droit international et de Législation comparée, 1923, p. 291-301).
- BLOCISZEWSKI (J.). — *De la compétence de la Cour permanente de Justice Internationale*. Revue générale de Droit international public, vol. 29, janvier-avril, 1922. p. 23-46.

DIVERS.

- MOORE (John-Basset). — *International Law and some current illustrations and other essays*. New-York, The Macmillan Company, 1924. In-8° XVIII+381 pages.
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de Droit international public*. 8^e Edition entièrement refondue, complétée et mise au courant du Manuel de Droit international public de Henry BONFILS. — Paris, Arthur Rousseau, 1921-1925, IV vol. Sur la Cour Permanente de Justice internationale, voir Tome I, 3^e partie — Paix.
- DUGGANN (Ed.). — *The League of Nations : the principle and the practice*. London, Allen and Unwin 1921. — In-8° XVI+357 pages.
- BOURGEOIS (Léon). — *L'Œuvre de la Société des Nations (1920-1923)*. Paris, Payot 1923. — In-8° 457 pages.
- SCHÜCHING & WEHBERG — *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin, Franz Vahlen, 1924. — In-8° XXVII+794 pages.
- GRALINSKI (Zigmunt). — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux* suivant le Pacte de la Société des Nations. Thèse, Université de Paris, Pedone 1925. — In-8° 321 pages.
- GUERREAU (Maurice). — *L'Organisation permanente du Travail*. Paris, Arthur Rousseau 1923.
- VEILLIER (Juliette). — *Le grand juge Marshall et le Droit des Gens*. Jouvé 1923.
- THAYER. — *Legal Essays*.
- DECLAREUIL. — *Histoire générale du Droit français, des origines à 1789*. Recueil Sirey, 1925.
- MARION. — *Dictionnaire des Institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles*. Auguste Picard, Paris 1923.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	5
-----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

I. — <i>Précédents historiques.</i>	13
II. — <i>Précédents Anglo-Saxons et Américains.</i> ..	15
III. — <i>Valeur juridique des Advisory opinions.</i> ..	20

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I. — LA COMPETENCE CONSULTATIVE DE LA COUR.

I. — <i>Travaux préparatoires.</i>	35
--	----

CHAPITRE II. — ACTIVITÉ CONSULTATIVE DE LA COUR.

I. — <i>Avis concernant l'Organisation permanente du Travail.</i>	56
II. — <i>Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc.</i> ..	82
III. — <i>Le Statut de la Carélie Orientale.</i>	99
IV. — <i>Avis concernant la Pologne.</i>	105
V. — <i>Monastère de Saint-Naum.</i>	131
VI. — <i>Avis concernant le Traité de Lausanne</i> ..	135
CONCLUSION.	151
BIBLIOGRAPHIE.	155

TABIE DES MATIERES

